

Migration, Integration, Asyl: politische Entwicklungen in Deutschland 2015

Grote, Janne; Müller, Andreas; Vollmer, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grote, J., Müller, A., & Vollmer, M. (2016). *Migration, Integration, Asyl: politische Entwicklungen in Deutschland 2015*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68288-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Migration, Integration, Asyl

Politische Entwicklungen in Deutschland 2015

Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Kofinanziert durch die
Europäische Union



Migration, Integration, Asyl

Politische Entwicklungen in Deutschland 2015

Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Zusammenfassung

Der Politikbericht 2015 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) gibt einen Überblick über die wichtigsten politischen Diskussionen sowie politischen und legislativen Entwicklungen in den Bereichen Migration, Integration und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2015. Dabei nimmt der Bericht auch Bezug auf Maßnahmen, die die Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität, der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie der Europäischen Agenda zur Integration von Drittstaatsangehörigen getroffen hat. Zudem stellt der Bericht die allgemeine Struktur des politischen und rechtlichen Systems in Deutschland dar.

Zentrale migrations-, integrations- und asylpolitische Themen des Jahres 2015 waren die massiv gestiegene Asylumigration und der Umgang damit. Wichtige Punkte der Debatte waren dabei:

- Willkommensinitiativen und Unterstützungsnetzwerke für Schutzsuchende,
- Übergriffe auf und fremdenfeindliche Stimmungsmache gegen Schutzsuchende und ihre Unterkünfte, Migranten und Muslime,
- Grenzkontrollen, Grenzsicherung, Grenzschließung und Obergrenzen,
- Verschärfung des Asylrechts für einzelne Herkunftsgruppen und Erleichterungen für andere sowie
- die Integration von Schutzsuchenden in die deutsche Gesellschaft.

Der Bundestag hat im Laufe des Jahres 2015 eine Reihe von gesetzlichen Änderungen beschlossen; diese umfassen u. a. die folgenden Maßnahmen:

- Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Inkrafttreten: 1. August 2015),
- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz – Asylpaket I (Inkrafttreten: 24. Oktober 2015),
- Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher (Inkrafttreten: 1. November 2015),
- 3. Opferrechtsreformgesetz (Inkrafttreten: 31. Dezember 2015).

Unterhalb der gesetzgeberischen Tätigkeit des Bundestags hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2015 die Beschäftigungsverordnung (BeschV) überarbeitet, welche die Grundlage der berufs- und qualifikationsgruppenspezifischen Zulassung von Erwerbsmigration bildet.

Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	13
2	Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen	18
3	Legale Zuwanderung und Mobilität	21
4	Irreguläre Migration	37
5	Rückkehrmigration	41
6	Internationaler Schutz und Asyl	47
7	Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen	56
8	Maßnahmen gegen Menschenhandel	61
9	Migration und Entwicklung	66
	Literaturverzeichnis	69
	Abbildungsverzeichnis	84
	Tabellenverzeichnis	84
	Abkürzungsverzeichnis	85

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	13
	1.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl	14
	1.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl	16
2	Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen	18
	2.1 Allgemeine politische Entwicklungen	18
	2.2 Überblick über die wichtigsten politischen Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration und Asyl	19
3	Legale Zuwanderung und Mobilität	21
	3.1 Erwerbsmigration	21
	3.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	21
	3.1.2 Nationale Entwicklungen	22
	3.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU	24
	3.2 Familienzusammenführung	24
	3.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	24
	3.2.2 Nationale Entwicklungen	25
	3.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU	26
	3.3 Studium und Forschung	26
	3.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	26
	3.3.2 Nationale Entwicklungen	27
	3.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU	27
	3.4 Sonstige legale Migration	27
	3.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	27
	3.4.2 Nationale Entwicklungen	28
	3.5 Integration	29
	3.5.1 Hintergrund und Kontext	29
	3.5.2 Nationale Entwicklungen	30

3.6	Staatsangehörigkeit und Einbürgerung	32
3.6.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	32
3.6.2	Nationale Entwicklungen	34
3.7	Management von Migration und Mobilität	34
3.7.1	Kontrolle der Grenzen	34
3.7.2	Frontex	36

4

Irreguläre Migration	37
-----------------------------	-----------

4.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	37
4.2	Nationale Entwicklungen	38
4.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	40

5

Rückkehrmigration	41
--------------------------	-----------

5.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	41
5.2	Nationale Entwicklungen	42
5.2.1	Freiwillige Rückkehr	43
5.2.2	Zwangsweise Rückkehr	44

6

Internationaler Schutz und Asyl	47
--	-----------

6.1	Nationales Asylsystem	47
6.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	47
6.1.2	Nationale Entwicklungen	47
6.1.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	52
6.2	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen	54
6.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	54
6.2.2	Entwicklung mit Bezug zur EU	54
6.3	Kooperation mit Drittstaaten, inklusive Neuansiedlung (Resettlement)	55
6.3.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	55
6.3.2	Nationale Entwicklungen	55

7	Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen	56
7.1	Unbegleitete Minderjährige	56
7.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	56
7.1.2	Nationale Entwicklungen	56
7.1.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	59
7.2	Andere besonders schutzbedürftige Gruppen	59
7.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	59
7.2.2	Nationale Entwicklungen	60
8	Maßnahmen gegen Menschenhandel	61
8.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	61
8.2	Nationale Entwicklungen	62
8.3	Entwicklungen mit internationalem Bezug	64
9	Migration und Entwicklung	66
9.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	66
9.2	Nationale Entwicklungen	67
9.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	68
	Literaturverzeichnis	69
	Abbildungsverzeichnis	84
	Tabellenverzeichnis	84
	Abkürzungsverzeichnis	85

1 Einleitung

Aufbau und Inhalt

Der Politikbericht 2015 bietet einen Überblick über die wichtigsten politischen Diskussionen sowie politischen und legislativen Entwicklungen des Jahres 2015 im Migrations-, Integrations- und Asylbereich in der Bundesrepublik, der aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit stellen kann. Der Bericht wurde von der deutschen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg erstellt.

Gemäß Art. 9 Abs. 1 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates der Europäischen Union vom 14. Mai 2008 über die Einrichtung des EMN legt jede nationale EMN-Kontaktstelle jährlich einen Bericht über die „Migrations- und Asylsituation in dem betreffenden Mitgliedstaat“ vor, in dem neben rechtlichen Änderungen auch Weiterentwicklungen der Politik und einige grundlegende Statistiken abgebildet werden. Dieser jährliche Bericht über die Themenbereiche Migration, Integration und Asyl (kurz: „Politikbericht“) soll den Informationsbedarf der Gemeinschaftsorgane der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch „Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl“ decken und dadurch die Politikgestaltung in der EU unterstützen (Art. 1 Abs. 2 Entscheidung 2008/381/EG). Darüber hinaus sollen die im Rahmen des EMN aufbereiteten Erkenntnisse auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Europäische Kommission, die die Arbeit des EMNs koordiniert und kofinanziert, erstellt zusätzlich zur Veröffentlichung der einzelnen nationalen Politikberichte zu diesen Zwecken in eigener Verantwortung auch themenspezifische EMN-Informs, die auf den Politikberichten aus den einzelnen Mitgliedstaaten aufbauen und einen europäischen Vergleich der nationalen Ergebnisse bieten.

Inhaltlich orientiert sich dieser mittlerweile elfte EMN-Politikbericht an den Berichten der Vorjahre. Er folgt dabei weitgehend einer durch das EMN vorgegebenen Kapitelstruktur, die auch die anderen beteiligten EMN-Kontaktstellen der EU-Staaten bei der Erstellung ihrer nationalen Berichte wählen.

Kapitel 1 gibt einen Überblick über die Struktur des politischen Systems, die bestehenden Institutionen, Verän-

derungen dieser Strukturen sowie allgemeine politische Entwicklungen im Jahr 2015. Kapitel 2 skizziert themenrelevante politische und legislative Entwicklungen sowie wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl. Die Kapitel 3 bis 8 sind den konkreten politischen und rechtlichen Maßnahmen in spezifischen Bereichen der Einwanderungs- bzw. Asylpolitik gewidmet. Kapitel 9 nimmt Entwicklungen in den Blick, die den globalen Gesamtansatz zur Migrationsfrage betreffen.

Methoden

Dem Politikbericht 2015 liegen zahlreiche Daten- und Informationsquellen zugrunde. Die Ausführungen basieren zum einen auf Informationen aus den Bundesbehörden sowie auf Sachinformationen aus den relevanten Organisationseinheiten des BAMF. Zum anderen wurde hinsichtlich politischer Debatten oder des Sachstandes zu rechtlichen Entwicklungen vorrangig auf Publikationen des BAMF und der Nationalen Kontaktstelle des EMNs sowie auf Internetquellen zurückgegriffen, so etwa auf die Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Verordnungs- und Gesetzblätter sowie Verlautbarungen von Ministerien, Behörden und Parteien in Presseerklärungen oder öffentlichen Programmen. Themenbezogen wurden auch Mitteilungen oder Publikationen von Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Organisationen einbezogen. Ergänzend wurde auch eine themenspezifische Auswertung überregionaler Medien durchgeführt. Alle externen Quellen werden explizit ausgewiesen.

Die verwendeten Zahlen und Statistiken stammen überwiegend aus dem BAMF, dem Statistischen Bundesamt (StBA) sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA). Angesichts der redaktionellen Fertigstellung des EMN-Politikberichts 2015 im März 2016 standen einige Daten zu Migrationsverhalten für das Jahr 2015 noch nicht zur Verfügung.

Kriterium bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse war die Frage, welche Tatbestände bzw. Entwicklungen besonders relevant für die Arbeit politischer Entscheidungsträger – sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene – sein könnten. Eine Eingrenzung musste insbesondere hinsichtlich des Abschnitts über „die wichtigsten politischen Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration

und Asyl“ (Kapitel 2.2) erfolgen. Um das mögliche Themenspektrum nicht allzu breit zu fassen, wurden lediglich solche Debatten als „wichtigste politische Debatten“ in die Analyse aufgenommen, die ausführlich in Leitmedien (überregionale Zeitungen, öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender) behandelt wurden *und* mit denen sich die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag oder die Landesparlamente befasst haben.

Begriffe und Definitionen

Die in diesem Bericht verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar¹ des EMNs. Begrifflichkeiten, die speziell die Rechtslage in Deutschland betreffen, werden regelmäßig innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert. Bei Zusammenhängen, die bereits Inhalt früherer EMN-Politikberichte waren, wird auf die entsprechenden Textstellen dieser Berichte verwiesen.

1.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl

In der Bundesrepublik Deutschland erfolgen Politikformulierung und Politikdurchführung im Rahmen eines politischen Systems, in dem legislative und exekutive Kompetenzen zwischen dem Bund und den 16 Ländern aufgeteilt sind. Das exekutive System der Bundesrepublik ist durch drei Arbeitsgrundsätze gekennzeichnet: das Kanzlerprinzip, das Kollegialprinzip sowie das Ressortprinzip. Nach dem Kanzlerprinzip bestimmt die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Infolge des Kollegial- bzw. Kabinettsprinzips müssen Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung jedoch mit den Ministerinnen und Ministern gemeinsam entschieden werden; das Kabinett muss mit Mehrheit zu einer Entscheidung finden. Aus dem Ressortprinzip ergibt sich schließlich eine spezielle Verantwortung für den jeweiligen ministeriellen Aufgabenbereich mit eigenen Handlungs- und Gestaltungsbefugnissen des Amtsinhabers.

Im Folgenden werden die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der wichtigsten, in den Bereichen der Asyl-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik zuständigen Akteure in

knapper Form skizziert (für einen Überblick, siehe Fehsenfeld et al. 2008; Schneider 2012a).

Vorrangig ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Es befasst sich neben der Vorbereitung von Gesetzen auch mit der europäischen Harmonisierung und übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF sowie die Bundespolizei (BPOL) als zentrale operative Behörden aus.

Ein wichtiger Ort der Politikformulierung ist daneben die Ständige Konferenz der Innenministerinnen und Innenminister sowie Innensenatorinnen und Innensensatoren der Länder (IMK), an der beratend auch der Bundesminister des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr statt, wobei die jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung entfalten und sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt werden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) befasst sich in Abstimmung mit dem BMI vor allem mit den Grundlagen der Ausländerbeschäftigung sowie der berufsspezifischen Integration in den Arbeitsmarkt.

Fragen der Arbeitsmigration und der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt sind darüber hinaus Gegenstand der Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Sensatoren für Arbeit und Soziales der Länder (ASMK), die – ähnlich der IMK – der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Länderinteressen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik dient.

Im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes (AA) sind die Auslandsvertretungen für Pass- und Visumangelegenheiten im Ausland zuständig.

Der bzw. die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung bestellt. Seit 2005 ist das Amt im Rang einer Staatsministerin im Bundeskanzleramt angesiedelt. Die Beauftragte hat die Aufgabe, „insbesondere die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik [...] zu unterstützen“ (§ 93 Nr. 1 AufenthG) und ist bei einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben einzubeziehen (§ 94 Abs. 1 AufenthG). Zu den weiteren Aufgaben gehören die Förderung der Integration der in Deutschland ansässigen Migranten sowie das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit.²

1 Glossar des Europäischen Migrationsnetzwerks: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Glossary/emn-glossary.html?nn=6144894> (21.03.2016).

2 Vgl. §§ 92 ff. des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG).

Ähnlich der IMK treffen sich die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder regelmäßig zu Konsultationen und zur Abstimmung politischer Vorhaben im Bereich der Integration (Integrationsministerkonferenz – IntMK).

Der bzw. die Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten ist beim BMI angesiedelt und für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen zuständig. Für nationale Minderheiten fungiert der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner. „Zusätzlich betreut er die in den Herkunftsgebieten der Aussiedler verbliebenen Deutschen, koordiniert die Maßnahmen der Hilfenpolitik und übernimmt den Co-Vorsitz der bestehenden Regierungskommissionen zu Angelegenheiten der deutschen Minderheiten“ (BMI 2016a).

Das BAMF ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und nimmt als Kompetenzzentrum für Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr. Es prüft den in Deutschland verfassungsrechtlich verankerten Schutz von Flüchtlingen vor Verfolgung und führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Asylverfahren durch; es stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) als auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie sowie für nationale Abschiebungsverbote³ fest. Falls kein Schutzbedarf festgestellt wird, erlässt das BAMF ebenfalls die Abschiebungsandrohung und/oder -anordnung. Überdies koordiniert das Bundesamt auch das humanitäre Aufnahmeprogramm des Bundes und der Länder sowie die Beteiligung Deutschlands am Resettlement-Programm des UNHCR (vgl. Kap. 6.3). Weitere Zuständigkeiten des BAMF betreffen die Entwicklung und Durchführung des bundesweiten Integrationsprogramms, angewandte bzw. politiknahe Migrations- und Integrationsforschung, die Förderung der freiwilligen Rückkehr (vgl. Kap. 5.2.1), die Führung des Ausländerzentralregisters (Registerbehörde), die Anerkennung von Forschungseinrichtungen im Rahmen der sog.

EU-Forscherrichtlinie, das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer (vgl. Kap. 3.4), die Koordination zwischen den für Erwerbsmigration zuständigen Behörden sowie ausländer-, asyl- und staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen bei Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit (detailliert: Fehsenfeld et al. 2008; Schneider 2012a).

Die rund 570 Ausländerbehörden der 16 Länder sind zuständig für praktisch alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und die Umsetzung der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften, einschließlich Entscheidungen über Abschiebungen und deren Organisation sowie für die Prüfung von Abschiebungshindernissen, die außerhalb der Zuständigkeit des BAMF liegen. Zweimal jährlich findet ein Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden der großen Städte statt.

Die BPOL ist eine Polizei des Bundes im Geschäftsbereich des BMI. Ihr obliegt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes (Grenzschutz), um unerlaubte Einreisen zu verhindern und Schleusungskriminalität nachhaltig zu bekämpfen. Der Grenzschutz umfasst dabei die polizeiliche Überwachung der Grenzen, die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der mitgeführten Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt. Darüber hinaus gehören zum Grenzschutz die Grenzfahndung sowie die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenze beeinträchtigen (im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km und an den Seegrenzen bis zu einer Tiefe von 50 km). Die Aufgaben der BPOL ergeben sich aus dem Gesetz über die Bundespolizei (BPolG) und anderen Rechtsvorschriften des Bundes, z. B. aus dem AufenthG (§ 71 Abs. 3 AufenthG) oder dem Asylgesetz (§ 18 AsylG). Die aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten der BPOL beziehen sich u. a. auf die Einreiseverweigerung, die Zurückschiebung und Abschiebung von Ausländern, die nicht über ein Visum oder einen gültigen Aufenthaltstitel verfügen, den Widerruf eines Visums in bestimmten Fällen sowie die damit einhergehenden ausländerrechtlichen Begleitmaßnahmen (Schneider 2012a: 34). Im Rahmen der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, ist die BPOL u. a. für die Koordination von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg zuständig und arbeitet dabei eng mit anderen Behörden, insbesondere mit den Ausländerbehörden (ABH), zusammen (Schneider 2012b: 34).

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist – neben einer Vielzahl sonstiger administrativer Aufgaben im Bereich des Bundes – für die Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlern zuständig. Ferner verarbeitet es die Daten

3 Subsidiären Schutz erhalten Ausländer, weil ihnen im Herkunftsland die konkrete Gefahr der Todesstrafe oder der Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht oder weil sie im Herkunftsland durch einen bewaffneten Konflikt erheblich gefährdet sind. Die Unzulässigkeit einer Abschiebung kann aus der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention resultieren oder wenn die Abschiebung zu einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit im Zielstaat der Abschiebung führen würde. Diese Gefahr kann auch aus einer schweren, im Zielstaat nicht oder nicht angemessen behandelbaren Krankheit resultieren.

des Schengener Informationssystems (SIS),⁴ des Visa-Informationssystems (VIS) sowie im Auftrag des BAMF die Datensätze des Ausländerzentralregisters (AZR), bestehend aus dem allgemeinen Datenbestand und der Visadatei.

1.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl

Auch im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz sind die Zuständigkeiten auf Bund und Länder verteilt. Grundsätzlich haben die Länder in allen Bereichen, für die nicht explizit eine Bundeszuständigkeit festgelegt ist, das Recht, Gesetze zu erlassen. Einige Bereiche unterliegen wiederum der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, während der überwiegende Teil der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet ist. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung haben die 16 Landesparlamente die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 70–74 GG). Faktisch sind die meisten Themen der konkurrierenden Gesetzgebung durch ein Bundesgesetz geregelt. Migrationsrelevante Fragen wie Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Passwesen, Melde- und Ausweiswesen sowie das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für Eingewanderte sind in Gesetzen auf Bundesebene geregelt. Gleichmaßen wurden alle übergreifenden Gesetze im Bereich des Flüchtlings- und Vertriebenenrechts bundesweit verabschiedet. Die einzigen bedeutsamen Politikfelder mit Migrationsbezug, die nahezu ausschließlich im Kompetenzbereich der Bundesländer angesiedelt sind, sind Bildung, Forschung und das Polizeiwesen, wobei Rückführungen ausreisepflichtiger Personen und Dublin-Überstellungen in Zusammenarbeit mit der BPOL bzw. dem BAMF organisiert werden.⁵

Auf der Ebene der Länder liegt die Zuständigkeit für asyl- und ausländerrechtliche Fragen in der Regel bei

den Innenministerien. In Baden-Württemberg besteht seit Mai 2011 das Ministerium für Integration,⁶ das auch für Grundsatzfragen der Ausländer-, Migrations- und Integrationspolitik zuständig ist. Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen verfügen über ein Integrationsgesetz.⁷ Auch wenn es ansonsten keine eigenen Landesgesetze in den Bereichen Zuwanderung, Asyl und Integration gibt, prägen die Bundesländer durch Erlasse und Verwaltungsvorschriften insbesondere das Vollzugs-handeln der Ausländerbehörden, also die administrative Umsetzung, nachhaltig mit. Außerdem nehmen sie Einfluss auf die Gesetze des Bundes: Hier verfügen sie mit dem Bundesrat, der aus Vertretern der 16 Landesregierungen gebildet wird, über umfassende Beteiligungsrechte und Veto-Möglichkeiten. Bei der Verabschiedung von Gesetzen kommt dem Bundesrat eine ähnliche Rolle zu wie den Oberhäusern oder Senatskammern in den parlamentarischen Demokratien anderer Staaten. Im Bundesrat wird jeder seitens des Deutschen Bundestages gebilligte Gesetzentwurf beraten. Jedoch benötigen nur diejenigen Gesetze die Zustimmung des Bundesrates, die die Beziehungen zwischen Bund und Ländern besonders berühren (sogenannte Zustimmungsgesetze). In allen anderen Fällen (bei sogenannten Einspruchsgesetzen) kann die Ablehnung des Bundesrates durch eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag überstimmt werden. Da so gut wie alle politischen Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl irgendeine Art von unmittelbarem Einfluss auf die Bundesländer haben und ihnen zudem administrative Aufgaben abverlangen, müssen entsprechende Gesetze in der Regel die Länderkammer passieren.

Gesetze und Verordnungen

Die Grundlagen für das in Deutschland geltende Ausländerrecht finden sich im Völkerrecht, im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht.

Art. 16a Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) gewährt politisch Verfolgten einen Anspruch auf Asyl. Die Prüfung des Anspruchs findet im Rahmen des Asylverfahrens auf

4 Daneben betreibt das Bundeskriminalamt (BKA) mit der SIRENE-Datenbank eine Schnittstelle zwischen dem SIS und nationalen Fahndungssystemen; siehe auch https://www.bka.de/nn_196810/sid_1060E19D06B682598573AE8761A07191/DE/ThemenABisZ/ElektronischeFahndungssysteme/elektronischeFahndungssysteme.html?__nnn=true (10.03.2015).

5 Aufenthaltsrechtliche Fragen werden darüber hinaus in einer Vielzahl von Bund-Länder-Arbeitsgruppen erörtert. Vollzugsprobleme im Bereich der Rückführung von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen sind Gegenstand der Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück), einer Unterarbeitsgruppe der IMK (siehe Kap. 1.1). In der AG Rück kooperieren die zuständigen Organisationseinheiten der Innenministerien von Bund und Ländern, wobei es auch zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden kommt.

6 www.integrationsministerium-bw.de (26.03.2016).

7 In Bayern beschloss das Kabinett am 23.02.2016, einen Entwurf für ein Bayerisches Integrationsgesetz in den Landtag einzubringen, der bei den Oppositionsparteien umstritten ist (Kirschner 2016). In Baden-Württemberg trat am 5.12.2015 das Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG) in Kraft. In Berlin trat am 28.12.2010 das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin in Kraft. In Nordrhein-Westfalen gilt seit dem 14.02.2012 das Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration.

Grundlage des Asylgesetzes (AsylG; bis Oktober 2015 Asylverfahrensgesetz – AsylVfG) statt.

Drittstaatsangehörigen, denen politische Verfolgung droht, wird nach Maßgabe der Vorschriften im AsylG und im AufenthG die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) zuerkannt. Auch die Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte und Personen, bei denen nationale Abschiebungsverbote festgestellt wurden, finden sich im AufenthG (§ 25 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 3 i. V. m. § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG).

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylantragstellende während des laufenden Asylverfahrens sowie an andere Ausländer, deren Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.

Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen (Zuwanderungsgesetz – ZuwG),⁸ dessen Hauptinhalte am 1. Januar 2005 in Kraft traten, markiert eine grundlegende Novellierung des Ausländerrechts.

Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) – Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes – ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt ferner den gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Das AufenthG wird seit 2007 kontinuierlich überarbeitet. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit anschließendem Kurzaufenthalt richtet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006).⁹

Im Oktober 2009 trat die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwVAufenthG) in Kraft; sie hat das vorrangige Ziel, die administrative Praxis bei

der Anwendung des AufenthG im gesamten Bundesgebiet zu vereinheitlichen und entsprechende Mindeststandards zu garantieren.¹⁰

Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über ausländische Staatsbürger ist das Ausländerzentralregistergesetz (AZRG).

Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit wird durch das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelt. Es legt unter anderem fest, unter welchen Voraussetzungen Zugewanderte eingebürgert werden können, unter welchen Bedingungen in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten und inwiefern eine mehrfache Staatsangehörigkeit möglich ist.

Unterhalb der Ebene der Bundesgesetze ist eine Reihe von Verordnungen erlassen worden, die den rechtlichen Rahmen im Bereich des Aufenthaltes, der Beschäftigung und der Integration von Eingewanderten sowie der Versorgung und der Verfahren beim Umgang mit Asylbewerbern spezifizieren.

Die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) regelt Detailfragen in Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, mit Gebühren und Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.

Die Beschäftigungsverordnung (BeschV) regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt kraft Gesetz haben.

Die Integrationskursverordnung (IntV) enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem AufenthG, darunter Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren und die Grundstruktur der Kurse, Kursdauer sowie Kursinhalte. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.

Die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV) enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie die Dublin-Verordnung und die ‚EURODAC‘-Verordnung.

Die Einbürgerungstestverordnung (EinbTestV) regelt das Testverfahren bei Einbürgerungen.

⁸ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) vom 30.07.2004 (BGBl. I S. 1950); einzelne Teile des Zuwanderungsgesetzes traten bereits am 06.08.2004 sowie am 01.09.2004 in Kraft (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 ZuwG).

⁹ Fragen des Aufenthalts und der Freizügigkeit von Bürgern anderer EU-Staaten sind im zweiten Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes geregelt, dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern.

¹⁰ GMBL Nr. 42–61 vom 30.10.2009, S. 877.

2 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen

2.1 Allgemeine politische Entwicklungen

2015 wurden die Bürgerschaften (Landesparlamente) in Hamburg und Bremen neu gewählt.

Bürgerschaftswahlen in Hamburg

Am 15. Februar 2015 fanden die Wahlen zur Hamburger Bürgerschaft statt. Dabei erhielt die SPD 45,6 % der abgegebenen Stimmen. Die CDU konnte 15,9 % der Stimmen auf sich vereinen. Die Partei Bündnis 90 / Die Grünen erhielt 12,3 % und die Partei DIE LINKE 8,5 % der Stimmen. Auf die FDP entfielen 7,4 % der Wählerstimmen, während die Alternative für Deutschland (AfD) mit 6,1 % den erstmaligen Einzug in das Hamburger Landesparlament schaffte (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2015). Die SPD verlor ihre alleinige Mehrheit aus der vorigen Legislaturperiode und einigte sich mit der Partei Bündnis 90/Die Grünen auf die Bildung einer Koalition. Als Erster Bürgermeister wurde Olaf Scholz (SPD) im Amt bestätigt. Als Innensenator wurde Andy Grote (SPD) gewählt, während das Ressort für Arbeit, Soziales, Familie und Integration von Melanie Leonhard (SPD) übernommen wurde.

In Bezug auf die Themen Migration, Integration und Asyl wollen die Regierungsparteien laut Koalitionsvertrag u. a. die Forderung einer generellen Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft festhalten, nicht zuletzt, um den Eingewanderten volle politische Mitspracherechte zu ermöglichen (SPD / Bündnis 90 / Die Grünen 2015a: 79). Desweiteren soll die „Willkommenskultur in Hamburg“ ausgebaut werden, wozu „die weitere interkulturelle Öffnung der Hamburger Behörden, Ämter und öffentlichen Unternehmen“ gehört (SPD / Bündnis 90 / Die Grünen 2015a: 80). Zudem sollen Sprach-, Alphabetisierungs- und Integrationskurse für Personen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus geöffnet werden (SPD / Bündnis 90 / Die Grünen 2015a: 80). Ferner soll für die Beratung und Behandlung von Folteropfern und traumatisierten Geflüchteten ein koordinierendes Zentrum aufgebaut werden, das die bereits im Feld tätigen Akteure in ihrer Arbeit unterstützt (SPD / Bündnis 90 / Die Grünen 2015a: 103 f.).

Bürgerschaftswahl in Bremen

Bei den Bürgerschaftswahlen in der Freien Hansestadt Bremen am 10. Mai 2015 entfielen 32,8 % der abgegebenen Stimmen auf die SPD, 22,4 % auf die CDU, 15,1 % auf Bündnis 90 / Die Grünen, 9,5 % auf die Partei DIE LINKE sowie 6,6 % auf die FDP. Mit 5,5 % gelang der AfD im ersten Versuch der Einzug in die Bürgerschaft. Mit 3,2 % konnte sich zudem die Partei BiW (Bürger in Wut) einen Parlamentssitz sichern (Landeswahlleiter Bremen 2015). Die Parteien SPD und Bündnis 90 / Die Grünen einigten sich auf die Fortsetzung ihrer Koalitionsregierung und wählten Carsten Sieling (SPD) als Nachfolger von Jens Böhrnsen (SPD) zum Bürgermeister. Als Innensenator wurde Ulrich Mäurer (SPD) im Amt bestätigt. Vorsitzender der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration wurde Klaus-Dieter Möhle (SPD), zuständige Senatorin Anja Stahmann (Bündnis 90 / Die Grünen).

In Bezug auf die Themen Migration, Integration und Asyl hielten die regierenden Parteien im Koalitionsvertrag u. a. fest, dass die Integration von Flüchtlingen über eine Unterbringung hinaus auch die Bereiche Bildung, Gesundheit und Arbeit betrifft (SPD / Bündnis 90 / Die Grünen 2015b: 6). Desweiteren wurde die Forderung festgehalten, „das Asylbewerberleistungsgesetz auf Bundesebene abzuschaffen und stattdessen die Regelungen der Leistungen für Einwanderinnen und Einwanderer in der Grundversorgung zu verankern“ (SPD / Bündnis 90 / Die Grünen 2015b: 71). Letztlich will sich die Regierung für „eine grundlegende medizinische Versorgung von papierlosen Migranten und Migrantinnen, für Personen die im Wege des Familiennachzuges einreisen, nicht-krankenversicherten EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern und Asylsuchenden“ einsetzen (SPD / Bündnis 90 / Die Grünen 2015b: 71; vgl. Kap. 4.2).

Neue Leitung des Bundesamts

Nachdem der Präsident des BAMF, Manfred Schmidt, am 17. September 2015, seinen Rücktritt erklärt hatte, übernahm der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit (BA), Frank-Jürgen Weise, am 18. September

neben seiner Tätigkeit für die BA die Leitung des Bundesamts. Seitdem wird das Bundesamt einem umfassenden Reformprozess unterzogen, um die steigenden Asyl-antragszahlen zu bewältigen. Neben der Schaffung neuer operativer Abteilungen im Asylbereich und dem Aufbau neuer Außenstellen kam es zu erheblichen Personalzuwächsen (vgl. Kap. 6).

2.2 Überblick über die wichtigsten politischen Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration und Asyl

Die migrationspolitische Debatte 2015 wurde vor allem durch das Thema der Asylummigration dominiert. Hintergrund waren die steigenden Asylantragszahlen im gesamten Jahresverlauf, aufgrund derer die offiziellen Prognosen über die zu erwartende Flüchtlingsmigration mehrfach nach oben korrigiert werden mussten. Der Anstieg der Asylbewerberzahlen zog große Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen sowohl bei der Registrierung, Unterbringung und Versorgung der schutzsuchenden Menschen als auch bei der Durchführung der Asylverfahren nach sich. Ausgangspunkt für die Potenzierung der Debatte im letzten Quartal 2015 war die Entscheidung der Bundesregierung, das Dublin-Verfahren zeitweise auszusetzen, um den sich in Ungarn stauenden Schutzsuchenden die Weiterreise nach Deutschland zu ermöglichen und so eine humanitäre Krise zu verhindern. In der Folge kam es zu einem sprunghaften Anstieg der Einreisen von Schutzsuchenden und stellte die Behörden in den Grenzregionen sowie das Bundesamt vor immense Herausforderungen. Um eine zügige Registrierung der Eingereisten zu ermöglichen, führte Deutschland am 13. September 2015 vorübergehende Grenzkontrollen an den Grenzen zu Österreich ein. Im Zuge dieser Entwicklungen kam es in Deutschland zu einer anhaltenden gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung über die Ausrichtung der Flüchtlingspolitik. Ein Schwerpunkt der Debatte kreiste um die Frage, ob die Herausforderungen der Flüchtlingskrise im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit unter prinzipieller Beibehaltung des Systems offener Grenzen bewältigt werden sollen oder ob nationale Lösungen inklusive Grenzsicherungen angezeigt seien.

Während sich die Bundesregierung mehrheitlich innerhalb des ersten Lagers verortete, vertrat vor allem die Regierung des besonders von der steigenden Einreise betroffenen Freistaats Bayern die zweite Position. Die CSU und Teile der CDU unterstützten dabei die Linie der bayerischen Regierung.

Nichtsdestotrotz einigten sich die Koalitionsparteien in der Folge auf verschiedene Reformgesetze. Hauptsächlich handelte es sich dabei um:

- das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, mit dem u.a. das Ausweisungsrecht neu geregelt und eine alters- und stichtags-unabhängige Bleiberechtsregelung für geduldete Ausländer eingeführt wurde, wodurch insbesondere nachhaltige Integrationsleistungen berücksichtigt werden,
- das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, mit dem u. a. Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsländern erklärt, die Höchstdauer für den Verbleib in Aufnahmeeinrichtungen erhöht, die Versorgung dort neu geregelt und Integrations- sowie Arbeitsförderungsangebote für Personen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit geöffnet wurden, sowie
- das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, das sicherstellen soll, dass die unbegleiteten Kinder und Jugendlichen gleichmäßig innerhalb Deutschlands verteilt werden und das zudem das Mindestalter zur Begründung der Handlungsfähigkeit im Asylverfahren von 16 auf 18 Jahre anhebt.

Weitere Gesetze im Asyl- und Aufenthaltsrecht sind bzw. sollen im Jahr 2016 verabschiedet werden.

Kritik an den Grenzkontrollen sowie den asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verschärfungen kam dagegen von den Oppositionsparteien DIE LINKE sowie Bündnis 90 / Die Grünen (vgl. u.a. Bündnis 90 / Die Grünen 2015; Deutscher Bundestag 2015e; Deutscher Bundestag 2015f; Jelpke 2015).

Neben den Auseinandersetzungen über rechtliche Maßnahmen war die Fluchtmigration auch Gegenstand intensiver gesellschaftspolitischer Debatten, die sich vor allem im außerparlamentarischen, publizistischen Raum sowie in den sozialen Medien abspielten, jedoch auch ihren Widerhall in den Parlamenten fanden. Auf der einen Seite konstituierte sich eine breite Willkommensbewegung für Flüchtlinge, die sich für eine prinzipielle Öffnung der deutschen Gesellschaft gegenüber Schutzsuchenden einsetzte. Sie reichte von ehrenamtlichen Flüchtlingshelferinnen und -helfern, die bei der Registrierung und Versorgung von Neuankömmlingen halfen, über zivilgesellschaftliche Gruppen zur Förderung der Integration vor Ort bis zu politischen Initiativen, die sich gegen pauschale Ablehnung und rassistische Stimmungsmache sowie gegen die Verschärfungen des Asylrechts wandten. Unter anderem gründeten sich Unterstützungsnetzwerke für Schutzsuchende, die neuankommende Geflüchtete mit Essen,

Trinken und Kleidung versorgten, medizinische Erstversorgung leisteten und/oder bei der Errichtung von Notquartieren halfen (Bendixen/Häusler 2015; Flüchtlingshilfe München 2015; McGuinness 2015; Connolly 2015; Pleitgen/Mortensen 2015). Ein zentraler Bestandteil vieler Unterstützungsangebote der Flüchtlingshilfe waren kostenfreie oder vergünstigte Deutsch- und/oder Alphabetisierungskurse, an denen sich auch Universitäten beteiligten. Im Rahmen dieses Engagements entstanden auf kommunaler Ebene eine Vielzahl neuer Strukturen zur Integration Schutzsuchender.¹¹ Nach einer von der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) in Auftrag gegebenen Studie engagierte sich Ende 2015 mehr als jeder zehnte Bürger für Geflüchtete (Ahrens 2015).

Dem entgegen stand eine erstarkende zuwanderungskritische bis fremdenfeindliche Bewegung, die sich gegen Zuwanderung und Flüchtlinge aussprach und von der gesellschaftlichen Mitte bis zu rechtsnationalistischen und neonazistischen Kreisen reichte. Ihren Ausdruck fand sie in dem Verein Pegida („Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlands“) in Dresden und dessen diversen Ablegern in anderen deutschen Städten. Im Umfeld dieser Bewegung kam es zu zahlreichen Demonstrationen, die oftmals auf gesellschaftlichen Widerstand in der Form von Gegendemonstrationen stießen. Im Lauf des Jahres 2015 fand diese Bewegung einen Bündnispartner in der Partei Alternative für Deutschland (AfD). Diese war zunächst mit Euro-Kritik hervorgetreten, thematisierte jedoch im Laufe des Jahres 2015 zunehmend die Kritik an der Asylzuwanderung und -politik.

Das gesamte Spektrum von zuwanderungskritischer bis offen rassistischer Bewegung zeichnete sich durch eine hohe Präsenz in den sozialen Medien aus. In ihrem Umfeld kam es aber auch in der Praxis häufig zu Übergriffen gegen Schutzsuchende, vermeintlich Nicht-Deutsche und Flüchtlingshelferinnen und -helfer. Laut Bundeskriminalamt (BKA) wurden im Jahr 2015 1.027 Straftaten gegen Asylunterkünfte begangen, bei denen es sich in 177 Fällen um Gewaltdelikte handelte. Damit vervierfachten sich die Übergriffe und Angriffe auf Asylunterkünfte im Vergleich zum Vorjahr (BKA 2016: 3; vgl. auch Blickle et al. 2015).

¹¹ Ein Überblick zu lokalen und überregionalen Unterstützungsinitiativen findet sich unter <http://www.proasyl.de/de/ueberuns/foerderverein/mitmachen/> sowie unter <http://helpto.de/de>.

3 Legale Zuwanderung und Mobilität

3.1 Erwerbsmigration

3.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die aktuell bestehenden regionalen, berufsspezifischen und sektoralen Arbeitskräftebedarfe und Fachkräfteengpässe vorrangig durch das inländische Erwerbspersonenpotential zu decken. Zu den bedeutenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Handlungsfeldern gehören dabei die verstärkte Aus- und Weiterbildung der vorhandenen inländischen Arbeitskräfte, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen, die Senkung der Abbrecherquote unter Studierenden und Auszubildenden sowie die (Nach-)Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Zuwanderung aus der Europäischen Union und aus Drittstaaten soll laut Bundesregierung ergänzend erfolgen, da angenommen wird, dass der Bedarf an Fachkräften selbst durch eine bessere Mobilisierung des inländischen Erwerbspersonenpotentials nicht vollständig gedeckt werden kann (BMAS 2015a). In diesem Zusammenhang wird zudem davon ausgegangen, dass sich Fachkräfteengpässe aufgrund der demographischen Situation und dem damit verbundenen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland mittel- und langfristig verschärfen könnten (Vollmer 2015).

Die §§ 16 bis 21 des Aufenthaltsgesetzes eröffnen in Verbindung mit der Beschäftigungsverordnung und dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Drittstaatsangehörigen zahlreiche Wege für temporäre oder dauerhafte Aufenthalte in Deutschland – etwa zum Zweck der Erwerbstätigkeit, für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen und Berufsausbildungsgänge oder für Fachkräfte, Hochqualifizierte, Forscher und Selbständige, die ihre Berufsqualifikationen teilweise oder vollständig im Ausland erworben haben.

Nachdem es bereits 2009 zu zahlreichen Neuerungen u. a. durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz gekommen war (BAMF/EMN 2010: 25 ff.), trat am 1. August 2012 das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union in Kraft, mit dem die Blaue Karte EU

in Deutschland eingeführt und der Arbeitsmarktzugang für Hochqualifizierte und ausländische Studierende erleichtert wurde (BAMF/EMN 2013: 23).

Die Blaue Karte EU hat sich dabei auch im Jahr 2015 zu einem aufenthaltsrechtlichen Instrument entwickelt, das sich wachsender Nachfrage erfreut. Waren am 31. Dezember 2014 insgesamt 20.421 Drittstaatsangehörige mit einer Blauen Karte EU in Deutschland aufhältig, so stieg ihre Zahl nach Angaben des Ausländerzentralregisters (AZR) bis zum 31. Dezember 2015 auf 26.679 Personen (Schmidt/Rühl 2016: 28), wobei hier die Personen nicht mit inbegriffen sind, die 2015 in einen anderen Aufenthaltstitel wechselten.¹²

Am 1. April 2012 trat zudem das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (sog. Anerkennungsgesetz, BQFG) in Kraft. Es bezieht sich mittlerweile auf mehr als 600 Berufe, die durch Bundesrecht geregelt sind (BAMF/EMN 2013: 22 f.). Damit war auf Bundesebene erstmalig ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf geschaffen und die Verfahren sowie die Kriterien für die bundesrechtlich geregelten Berufe vereinheitlicht und erweitert worden. Neben dem Bund haben mittlerweile auch alle Bundesländer Gesetze zur Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen für die landesrechtlich geregelten Berufe (bspw. Lehrer, Erzieher, Ingenieure, Sozialpädagogen, etc.) in Kraft gesetzt. Als letztes Bundesland hat Sachsen-Anhalt am 1. Juli 2014 ein entsprechendes Gesetz erlassen (vgl. BMBF 2015: 38).

¹² In der Gesamtzahl der Blauen Karte EU-Inhaber nicht enthalten sind 2.813 Drittstaatsangehörige, die zuletzt mit einer Blauen Karte EU im AZR registriert, zum Stichtag 31. Dezember 2015 jedoch nicht mehr in Deutschland aufhältig waren. Daneben wurde an 8.211 Personen, die ab dem 1. August 2012 zunächst eine Blaue Karte EU erhalten haben, in der Zwischenzeit ein anderer Aufenthaltstitel vergeben. Von ihnen verfügen mittlerweile 7.571 Personen über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht; den meisten davon wurde eine Niederlassungserlaubnis nach § 19a Abs. 6 AufenthG erteilt (6.669 Personen).

Mit den zahlreichen Erleichterungen zur Einreise und Arbeitsaufnahme für Hochqualifizierte in den vergangenen Jahren gehört Deutschland laut OECD mittlerweile zu den OECD-Ländern „mit den geringsten Hürden für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte“ (OECD 2013).

Im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. April 2012 und dem Stichtag 31. Dezember 2014 wurden insgesamt 44.094 Anträge auf Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen gestellt. Diese Zahlen erfassen dabei nur Berufe, die in die Zuständigkeit des Bundes fielen, d. h. dass die Gesamtzahl der in Deutschland durchgeführten Anerkennungsanträge deutlich darüber liegt.¹³

3.1.2 Nationale Entwicklungen

Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen

Im Jahr 2014 wurden insgesamt 19.806 Anerkennungsverfahren bearbeitet (darunter 17.628 Neuanträge). Wie in den Vorjahren betraf der überwiegende Teil der Anträge auf Anerkennung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen medizinische Gesundheitsberufe (14.895 von 19.806 Anträgen). Von den im Jahr 2014 bearbeiteten Verfahren entfielen allein 6.807 auf Ärztinnen und Ärzte, 5.352 auf Gesundheits- und Krankenpflegepersonal und weitere 681 auf Physiotherapeutinnen und -therapeuten.¹⁴ In rund der Hälfte aller Fälle handelte es sich um ausländische Abschlüsse, die innerhalb der Europäischen Union erworben wurden (10.293 Fälle), wobei die Liste der 20 wichtigsten Herkunftsländer von Rumänien (1.446) und Polen (1.359) angeführt wurde. Weitere 5.016 Verfahren beschäftigten sich mit Abschlüssen aus dem übrigen europäischen Ausland, 4.497 mit Qualifikationen, die außerhalb Europas erworben wurden. Tabelle 1 zeigt hierzu die wichtigsten Ausbildungsstaaten der Antragsteller.

Beratungsleistungen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen

Die parallel zum Anerkennungsgesetz 2012 eingeführten Informations- und Beratungsangebote (BAMF/EMN 2013: 23) zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifi-

Tabelle 1: Die 20 wichtigsten Herkunftsstaaten der geprüften Berufsqualifikationen (2014)

Land der erworbenen Berufsqualifikation	Anzahl der Anträge
Polen	1.662
Rumänien	1.614
Bosnien-Herzegowina	1.020
Spanien	921
Russische Föderation	780
Ungarn	726
Österreich	639
Griechenland	552
Italien	546
Kroatien	510
Niederlande	495
Syrien	480
Serbien (ohne Kosovo)	480
Türkei	471
Ukraine	453
Bulgarien	447
Tschechische Republik	360
Ägypten	333
Slowakei	264
Iran	255

Quelle: Statistisches Bundesamt 2015

kationen wurden auch in den Jahren 2014 und 2015 rege genutzt. Die Nachfrage ist hoch und in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Neben dem Online-Portal www.anerkennung-in-deutschland.de wurde u. a. die zentrale Hotline ‚Arbeiten und Leben in Deutschland‘ des BAMF häufig von Interessierten aus dem In- und Ausland kontaktiert. Im Rahmen der Demographie-Strategie der Bundesregierung hat die genannte Hotline¹⁵ am 1. Dezember 2014 ihren Servicebetrieb aufgenommen, wodurch ein mehrsprachiges Angebot geschaffen wurde, das einwanderungsinteressierten Fachkräften, Studierenden und Auszubildenden eine persönliche telefonische Beratung zu Themen wie Einreise, Aufenthalt, Ausbildungsmöglichkeiten, Arbeitsplatzsuche und Berufsanerkennung bietet.

¹³ Vgl. https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php (01.02.2016).

¹⁴ Vgl. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/09/PD15_365_212.html (01.02.2016).

¹⁵ Vgl. <http://www.make-it-in-germany.com/de/fuer-fachkraefte/make-it-in-germany/hotline> (07.04.2016).

Zwischen dem 2. April 2012 und dem 30. September 2015 hat es über diesen Informationskanal insgesamt 39.650 telefonische Beratungen zu 454 Referenzberufen mit Personen aus 170 verschiedenen Staaten gegeben. Zum Vergleich: Zum Stichtag 30. September 2014 waren es 23.931 Beratungsgespräche zu 395 Berufen mit Staatsangehörigen aus 164 Ländern gewesen.¹⁶ Wie im Vergleichszeitraum des Vorjahres – wenngleich auch mit leicht sinkender Tendenz – verfügte dabei rund ein Drittel aller Ratsuchenden über Abschlüsse, die in Polen (7,9%), der Russischen Föderation (7,5%), in der Türkei (5,6%), in Rumänien (4,8%) oder in der Ukraine (4,8%) erworben wurden.¹⁷

Bereits seit 2005 arbeitet das Förderprogramm ‚Integration durch Qualifizierung (IQ)‘ an einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für Menschen mit Migrationshintergrund. In der Förderperiode 2015–2018 ist das Qualifizierungsprogramm um den Schwerpunkt ‚ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes‘ erweitert worden, wobei das zentrale Interesse darin besteht, dass im Ausland erworbene Berufsqualifikationen häufiger zu einer dem Beruf entsprechenden Beschäftigung führen. In den gut 40 Erstanlaufstellen, die im Rahmen des vom BMAS, BMBF und der BA getragenen Programms gefördert werden, wurden Erstinformationen für jene Personen bereitgestellt, die an einer Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation interessiert waren (BAMF/EMN 2013: 23). Im Zeitraum zwischen dem 1. August 2012 und dem 30. September 2015 sind 55.921 Personen aus 175 Ländern zu 486 Referenzberufen von IQ-Anlaufstellen beraten worden. Da viele Interessenten mehrere Beratungskontakte hatten, liegt die Beratungsleistung mit insgesamt 86.679 Beratungskontakten noch weit darüber. Auch hier der Vergleich: Im Zeitraum zwischen dem 1. August 2012 und dem 30. September 2014 wurden 32.674 Personen aus 165 Ländern zu 428 deutschen Referenzberufen beraten. Die Gesamtzahl der Beratungsgespräche lag bei 48.951, wobei sich in den Gesprächen herauskristallisierte, dass die meisten Anerkennungsverfahren für die Berufe Lehrer (11,2%) und Ingenieur (8,4%) angestrebt werden. Insgesamt verfügte rund ein Drittel aller Ratsuchenden über Abschlüsse, die in Polen (10,8%), in der Russischen Föderation (10,2%), in Syrien (6,1%) oder in der Ukraine (6,0%) erworben wurden.¹⁸

16 Vgl. www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/891.php (25.02.2014).

17 Vgl. http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_bamf_hotline.php (13.01.2015).

18 Vgl. https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_beratung.php (02.02.2016).

Änderung des Anerkennungsgesetzes

Das Anerkennungsgesetz des Bundes ist am 22. Dezember 2015 gemäß den Vorgaben der Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 geändert worden. Dabei wurde zum einen das Spektrum von Qualifikationsnachweisen, die anerkannt werden können (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 und § 9 Abs. 2 Nr. 3 BQFG),¹⁹ erweitert, zum anderen wurde ein Rechtsanspruch auf einen schnelleren Zugang zu einer im Zuge des Anerkennungsverfahrens notwendigen Eignungsprüfung implementiert. In § 11 Abs. 4 BQFG heißt es nun:

„Hat sich die Antragstellerin oder der Antragsteller für eine Eignungsprüfung nach Absatz 3 entschieden, muss diese innerhalb von sechs Monaten abgelegt werden können. Legt aufgrund entsprechender berufsrechtlicher Regelungen im Sinne des Absatzes 3 die zuständige Stelle fest, dass eine Eignungsprüfung zu absolvieren ist, so muss diese innerhalb von sechs Monaten ab dem Zugang dieser Entscheidung abgelegt werden können.“

Änderung des Aufenthaltsrechts

Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen ist Teil der Gesamtstrategie der Bundesregierung zur mittel- und langfristigen Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland. (Neu-)Zuwanderern mit ausländischen Bildungs- und Berufsabschlüssen soll durch die formale Anerkennung ihrer Qualifikationen insbesondere in Bereichen, in denen sich schon heute Fachkräfteengpässe abzeichnen, eine berufsadäquate Beschäftigung ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang wurde das AufenthG geändert. Der am 1. August 2015 in Kraft getretene § 17a AufenthG sieht vor, dass Drittstaatsangehörige zum Zwecke der Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen eine Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung von Bildungsmaßnahmen und einer sich daran anschließenden Prüfung in Deutschland erhalten können. Wenn von einer „nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständigen Stelle festgestellt wurde, dass Anpassungsmaßnahmen oder weitere Qualifikationen

1. für die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen Berufsqualifikation oder

19 In der Neufassung ist nicht mehr nur von „Befähigungsnachweisen“ oder „Berufserfahrung“ die Rede, sondern zugleich von „sonstigen nachgewiesenen einschlägigen Qualifikationen“.

2. in einem im Inland reglementierten Beruf für die Erteilung der Befugnis zur Berufsausübung oder für die Erteilung der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung

erforderlich sind“ (§ 17a Abs. 1 AufenthG), dann kann eine Aufenthaltserlaubnis für eine Dauer von bis zu 18 Monaten erteilt werden. Um Missbrauch zu verhindern, muss im Falle einer überwiegend betrieblich durchgeführten Bildungsmaßnahme ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegen. Der Aufenthaltstitel erlaubt eine von der Ausbildungsmaßnahme unabhängige Beschäftigung von bis zu zehn Stunden pro Woche und soll ganz allgemein dazu beitragen, jene fachlichen, praktischen und/oder (fach-)sprachlichen Defizite zu beseitigen, die einer berufsadäquaten Beschäftigung entgegenstehen (Dienelt 2015: XXVIII).

3.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für Kroatien

Während für Angehörige der im Jahr 2007 der EU beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien bereits seit dem 1. Januar 2014 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt (Hanganu/Humpert/Kohls 2014), galten für Angehörige der am 1. Juli 2013 der Gemeinschaft beigetretenen Republik Kroatien diesbezüglich Einschränkungen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit war von der Bundesregierung zunächst nach der sogenannten ‚2+3+2-Regelung‘ eingeschränkt worden. Nach dieser Regelung kann die Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit – gerechnet ab dem Beitrittszeitpunkt – zunächst um zwei, danach um drei und gegebenenfalls nochmals um weitere zwei Jahre hinausgeschoben werden. Die erste Phase dieser Übergangsbestimmung endete am 30. Juni 2015. Mit Verweis auf die positive wirtschaftliche Gesamtlage hat die Bundesregierung der EU-Kommission mitgeteilt, dass sie von der rechtlich möglichen Verlängerung der bis dahin geltenden Einschränkungen keinen Gebrauch machen wird. Seit 1. Juli 2015 gilt daher auch für Staatsangehörige der Republik Kroatien die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit. War in dieser ersten Phase auch die Dienstleistungsfreiheit für kroatische Staatsangehörige eingeschränkt, so dürfen kroatische Bauunternehmen, Gebäudereinigungs- und Innendekorationsfirmen seit dem 1. Juli 2015 Dienstleistungen in Deutschland erbringen und ihre Arbeitnehmer uneingeschränkt entsenden.²⁰

3.2 Familienzusammenführung

3.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Ehe und Familie unterliegen in Deutschland dem besonderen Schutz durch das Grundgesetz (Art. 6 GG). Daher kann Drittstaatsangehörigen der Aufenthalt bei ihren in Deutschland aufenthaltsberechtigten Familienangehörigen (im Wesentlichen bezogen auf die Kernfamilie) erlaubt werden. Einreise und Aufenthalt von ausländischen Ehegatten und Kindern sowie von Eltern und sonstigen Familienangehörigen von Deutschen und in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen sind in den §§ 27–36 AufenthG geregelt. Der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen zu in Deutschland lebenden EU-Staatsbürgern findet dagegen auf Grundlage der §§ 3 und 4 FreizügG/EU statt.

Um die Integration von Ehegatten in Deutschland zu erleichtern, müssen ausländische Ehepartner von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen und Deutschen vor der Einreise nach Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen einfache Sprachkenntnisse nachweisen. Diese Regelung soll auch dazu beitragen, Zwangsheiraten zu verhindern. Beim Nachzug zu Personen aus bestimmten Ländern wird auf den Nachweis von Sprachkenntnissen verzichtet (bspw. Australien, Japan, Kanada und USA), gleiches gilt beim Nachzug zu in Deutschland aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die Inhaber bestimmter Aufenthaltstitel sind, etwa einer Blauen Karte EU. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat am 4. September 2012 in einem Grundsatzurteil entschieden, dass das gesetzliche Erfordernis des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse beim Nachzug ausländischer Ehegatten zu Deutschen nur eingeschränkt gilt. Das Visum zum Ehegattennachzug muss demnach auch dann ausgestellt werden, wenn Bemühungen zum Erwerb einfacher Sprachkenntnisse im Einzelfall nicht möglich, nicht zumutbar oder nicht innerhalb eines Jahres erfolgreich sind. Beim Nachzug von Ehegatten zu ausländischen Staatsangehörigen gilt diese Regelung nicht, im Einzelfall kann eine unverhältnismäßige Trennung der Ehegatten jedoch durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Spracherwerb im Bundesgebiet vermieden werden (BVerwG 10 C 12.12, Urt. v. 04.09.2012; vgl. auch BAMF/EMN 2013: 24f.). In der Regel müssen Antragstellende für ein Visum zum Zweck der Familienzusammenführung bereits vor der Einreise nach Deutschland einen Sprachnachweis über einfache Deutschkenntnisse auf der Kompetenzstufe A1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) erbringen (BAMF/EMN 2011: 25; BAMF/EMN 2012: 33, 41f.).

²⁰ Vgl. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/06/2015-06-17-arbeitnehmerfreizueigigkeit-kroatien.html> (03.02.2016).

3.2.2 Nationale Entwicklungen

Hinsichtlich der Familienzusammenführung hat es durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 zahlreiche rechtliche Änderungen gegeben, etwa im Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, zu Resettlementflüchtlingen oder zu gut integrierten Jugendlichen. Das Gesetz trat am 1. August 2015 in Kraft (vgl. BMI 2015c).

Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

Das Gesetz umfasste auch ein Familiennachzugsrecht für subsidiär Schutzberechtigte, wobei noch Ende des Jahres eine Gesetzesinitiative zur erneuten Aussetzung gestartet wurde und Anfang 2016 durch Art. 2 des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten für zwei Jahre neu in Kraft trat (s. § 104 Abs. 13 AufenthG).

Das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung hatte hingegen vorgesehen, dass subsidiär Schutzberechtigte mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 Alternative 2 AufenthG bzw. Personen, die als subsidiär Schutzberechtigte eine Niederlassungserlaubnis auf Grundlage von § 26 Abs. 4 AufenthG besitzen, „ihre Familienangehörigen unter den gleichen Voraussetzungen wie Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nachholen“ können (DRK 2015: 1). Neu dabei war, dass im Falle von Kinder- oder Ehegattennachzug weder die Sicherung des Lebensunterhalts noch das Vorhandensein ausreichenden Wohnraums nachgewiesen werden musste, wenn der Antrag auf Familienzusammenführung innerhalb von drei Monaten nach der „unanfechtbaren Anerkennung als Asylberechtigter“ oder der „unanfechtbaren Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder subsidiären Schutzes oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 4 AufenthG gestellt“ wurde (§ 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 AufenthG). Änderungen ergaben sich auch beim Erfordernis des Sprachnachweises: Während der nachziehende Ehegatte von subsidiär Schutzberechtigten mit einer Aufenthaltserlaubnis schon vorher keinen Nachweis deutscher Sprachkenntnisse beibringen musste, galt dies seit dem 1. August 2015 bis zur erneuten Aussetzung auch für nachziehende Ehegatten von subsidiär Schutzberechtigten, die über eine Niederlassungserlaubnis verfügen, sofern die Ehe bereits bestand, bevor der subsidiär Schutzberechtigte seinen Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlagert hatte (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 AufenthG).

Familiennachzug zu Resettlementflüchtlingen

Flüchtlinge, die im Rahmen des Resettlementprogramms in Deutschland aufgenommen werden, erhalten seit dem 1. August 2015 eine Aufenthaltserlaubnis nach dem neu geschaffenen § 23 Abs. 4 AufenthG. Sie sind seitdem Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in ihren Rechten gleichgestellt und können ihre Familienangehörigen dementsprechend nach Deutschland holen. Es gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen.

Familiennachzug zu Opfern von Menschenhandel

Der Familiennachzug zu Opfern von Menschenhandel, die eine Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage von § 25 Abs. 4a AufenthG besitzen, war bislang ausgeschlossen. Seit dem 1. August 2015 kann dieser unter Umständen erlaubt werden, sofern die allgemeinen Voraussetzungen für einen Familiennachzug erfüllt sind und der Nachzug von Ehegatten und Kindern zudem aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen Deutschlands erfolgt. § 29 Abs. 3 AufenthG wurde entsprechend geändert. Diese Regelung gilt vornehmlich für Ehegatten und Kinder von in Deutschland aufenthaltsberechtigten Opfern von Menschenhandel, für Eltern gelten weiterhin Einschränkungen im Familiennachzug.

Familiennachzug zu gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden

Der Familiennachzug zu bleibeberechtigten Jugendlichen und heranwachsenden Geduldeten, die eine Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage von § 25a Abs. 1 AufenthG erhalten haben, war bislang ausgeschlossen. Seit dem 1. August 2015 kann der Nachzug eines Ehegatten und von minderjährigen ledigen Kindern nach Deutschland jedoch gestattet werden, sofern die allgemeinen Voraussetzungen für einen Familiennachzug erfüllt sind und der Nachzug aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen oder aufgrund der Wahrung politischer Interessen Deutschlands erfolgt. § 29 Abs. 3 AufenthG wurde entsprechend geändert.

3.2.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Nachweis einfacher deutscher Sprachkenntnisse beim Ehegattennachzug

Mit Wirkung zum 1. August 2015 wurde eine allgemeine Härtefallregelung beim Ehegattennachzug eingeführt. Beim Nachzug zu deutschen oder zu ausländischen Ehegatten kann nun von einem Nachweis von Sprachkenntnissen abgesehen werden, wenn „es dem Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen“ (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 AufenthG). Mit dieser Regelung setzte der Gesetzgeber die Bestimmung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) um, der am 10. Juli 2014 im sogenannten ‚Doğan-Urteil‘ entschieden hatte, dass das 2007 eingeführte Spracherfordernis beim Nachzug türkischer Ehegatten nicht mit der sog. Stillhalteklauseel des Assoziierungsabkommens mit der Türkei vereinbar ist (C-138/13). Die Stillhalteklauseel verbietet die Einführung neuer Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, so die Richter in ihrem Urteil, d. h. dass alle Beschränkungen, die nicht schon bestanden, als diese Klausel am 1. Januar 1973 in Deutschland in Kraft trat, rechtswidrig sind. Der 2007 eingeführte Sprachnachweis im Herkunftsland erschwere die Familienzusammenführung und stelle deshalb eine neue Beschränkung der Niederlassungsfreiheit von türkischen Staatsangehörigen im Sinne dieser Klausel dar, so das Urteil. Der EuGH hatte darin hervorgehoben, „dass die Familienzusammenführung ein unerlässliches Mittel zur Ermöglichung des Familienlebens türkischer Erwerbstätiger ist, die dem Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten angehören, und sowohl zur Verbesserung der Qualität ihres Aufenthalts als auch zur Förderung ihrer Integration in diesen Staaten beiträgt“ (EuGH 2014).

3.3 Studium und Forschung

3.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Studium

Ausländische Studierende benötigen vor der Einreise nach Deutschland ein nationales Visum der zuständigen deutschen Auslandsvertretung. Davon ausgenommen sind neben Studierenden aus den Staaten der Europäischen Union auch Studierende aus Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, Neuseeland sowie den USA. Studierende aus Drittstaaten müssen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Studien-

zwecken (§ 16 Abs. 1 AufenthG) erfüllen. Im Regelfall sind das der Zulassungsbescheid²¹ einer anerkannten deutschen Hochschule sowie der Nachweis darüber, dass das erste Studienjahr finanziell abgesichert ist und ein ausreichender Krankenversicherungsschutz vorliegt. Für die Zulassung an einer deutschen Hochschule wird in der Regel ein Nachweis über vorhandene Kenntnisse der Unterrichtssprache verlangt (Mayer et al. 2012: 24–28).

Visa für ausländische Studierende werden in einem beschleunigten Verfahren erteilt. Das Visum bedarf dabei zwar grundsätzlich der ausdrücklichen Zustimmung der für den künftigen Aufenthaltsort zuständigen Ausländerbehörde. Sofern die Behörde gegenüber der Auslandsvertretung, bei der das Visum beantragt wurde, jedoch nicht innerhalb einer Frist von drei Wochen und zwei Arbeitstagen (Verschweigefrist) Bedenken erhebt, gilt die Zustimmung als erteilt und das Visum wird ausgestellt. In bestimmten Fällen ist keine Zustimmung erforderlich, etwa bei Studierenden mit einem Stipendium einer deutschen Wissenschaftsorganisation oder einer deutschen öffentlichen Stelle (Mayer et al. 2012: 24–28).

Nach der Einreise wird dem ausländischen Studierenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Dabei umfasst der Zweck des Studiums im weiteren Sinne auch Sprachkurse und andere studienvorbereitende Maßnahmen.

Die Zahl der an deutschen Hochschulen immatrikulierten ausländischen Studierenden ist in den letzten Jahren stetig gestiegen: Waren im Wintersemester 2013/14 301.350 ausländische Studierende (Bildungsinländer und -ausländer) an deutschen Hochschulen eingeschrieben (StBA 2014), waren es im Wintersemester 2014/15 bereits 321.569, von denen wiederum knapp die Hälfte (158.064) weiblich war (StBA 2015: 13). Laut Koalitionsvertrag der Regierungskoalitionen soll die Zahl bis 2020 auf 350.000 erhöht werden (CDU/CSU/SPD 2013: 29).

Nach dem erfolgreichen Studienabschluss eröffnet sich Drittstaatsangehörigen die Option auf eine längerfristige oder sogar dauerhafte Perspektive in Deutschland: So dürfen sich erfolgreiche Hochschulabsolventen auf Grundlage von § 16 Abs. 4 AufenthG bis zu 18 Monate zur Suche nach einer dem Hochschulstudium entsprechenden Arbeitsstelle aufhalten und – sofern die Suche erfolgreich

21 Wer noch auf den Zulassungsbescheid wartet oder eine Aufnahmeprüfung machen muss, hat die Möglichkeit, ein Studienbewerbervisum zu beantragen. In Deutschland angekommen, muss das Visum dann bei der Ausländerbehörde am Studienort vorgelegt werden, die es in eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken umwandelt.

verläuft – in einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken wechseln (bspw. §§ 18 oder 19a AufenthG). Ähnliches gilt für Drittstaatsangehörige, die in Deutschland eine anerkannte Berufsausbildung absolvieren oder absolviert haben (§ 17 AufenthG). Sie dürfen sich nach dem erfolgreichen Abschluss für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten im Land aufhalten, um nach einer der Ausbildung entsprechenden Stelle zu suchen und – sofern die Suche erfolgreich verläuft – in einen entsprechenden Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken wechseln (Grote/Vollmer 2016: 13f.).

Forschung

Rechtsgrundlage für die Zuwanderung zu Forschungszwecken von Drittstaatsangehörigen ist seit August 2007 § 20 AufenthG, mit dem die sog. EU-Forscherrichtlinie (RL 2007/71/EG) umgesetzt wurde. Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken ist eine wirksam abgeschlossene Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer vom BAMF akkreditierten Forschungseinrichtung. Die Aufenthaltserlaubnis ist nicht an das durchzuführende Forschungsvorhaben gekoppelt und erlaubt Forschenden darüber hinaus auch Lehrtätigkeiten (§ 20 Abs. 6 AufenthG). Das Visum für eine Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken wird in der Regel in einem beschleunigten Verfahren erteilt. Ehegatten von Forschenden sind zur Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 27 Abs. 5 AufenthG).

Am 31. Dezember 2015 hielten sich nach vorläufigen Angaben des AZR insgesamt 978 Forscher auf Grundlage von § 20 Abs. 1 AufenthG im Land auf; davon sind 278 nach dem 31. Dezember 2014 nach Deutschland eingereist.

Neben der Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG werden Forschungstätigkeiten auch (und überwiegend) im Rahmen eines Aufenthalts auf Grundlage der §§ 16, 18, 19 oder 21 AufenthG ausgeübt (vgl. Klingert/Block 2013), seit dem 1. August 2012 auch auf Basis einer Blauen Karte EU gemäß § 19a AufenthG (Beirat für Forschungsmigration 2013: 22).

3.3.2 Nationale Entwicklungen

Im Jahr 2015 hat es in diesem Politikfeld auf nationaler Ebene keine rechtlich relevanten Entwicklungen gegeben.

3.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Die Justiz- und Innenministerinnen sowie Justiz- und Innenminister haben sich am 4. Dezember 2015 auf gemeinsame Einreise- und Aufenthaltsregeln für Studierende, Forscherinnen und Forscher, Praktikantinnen und Praktikanten sowie für Teilnehmende des Europäischen Freiwilligendienstes (EFD) geeinigt. Den Mitgliedstaaten steht es dabei frei, diese auch auf Schülerinnen und Schüler, Au-pairs sowie auf jene Personen anzuwenden, die außerhalb des EFD in die EU kommen, um hier einen Freiwilligendienst abzuleisten. Ziel ist es, die Einreisebedingungen, die Rechte und die unionsinterne Mobilität der genannten Gruppen zu harmonisieren. Europa als Ganzes soll dadurch als Wirtschaftsstandort gestärkt und für mobile Talente attraktiver gestaltet werden.

Die Richtlinie sieht dabei unter anderem höhere zulässige Wochenarbeitszeiten für Studierende vor, einen erleichterten Familiennachzug und Arbeitsmarktzugang für Angehörige von Forscherinnen und Forschern sowie eine erleichterte Mobilität für Studierende aus Drittstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie eine Aufenthaltsberechtigung besitzen, einen Teil ihres Studiums absolvieren wollen (bspw. innerhalb bestimmter Programme wie ERASMUS+).²²

3.4 Sonstige legale Migration

3.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Neben der Migration aus humanitären Gründen, zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken sowie zu Zwecken der Familienzusammenführung bestehen auch für jüdische Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion und für deutsche Spätaussiedler Wege für eine Zuwanderung nach Deutschland.

Jüdische Einwanderer

Seit 1990 nimmt Deutschland jüdische Einwanderer und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion auf.²³ Dabei soll die Integration der Einwanderer sowohl in die jüdischen Gemeinden als auch in die deutsche Gesellschaft gefördert werden,

²² Vgl. http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6256_de.pdf (10.02.2016).

²³ Vgl. Beschluss des Ministerrats der DDR vom 11.07.1990, Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 09.01.1991.

wobei Aufnahmevoraussetzungen wie der Nachweis der jüdischen Herkunft, eine positive Integrationsprognose, Grundkenntnisse der deutschen Sprache (Niveau A1) und die Aufnahmemöglichkeit in einer jüdischen Gemeinde die Erreichung des Ziels gewährleisten sollen. Ausnahmeregelungen bestehen für Opfer des Nationalsozialismus. Diese sind von der ansonsten verpflichtenden Integrationsprognose ebenso ausgenommen wie vom Nachweis von Deutschkenntnissen. Familienangehörige von Antragstellern können ebenfalls aufgenommen werden. Die Rechtsgrundlage für die Aufnahme jüdischer Einwanderer ist § 23 Abs. 2 in Verbindung mit § 75 Nr. 8 AufenthG und der Anordnung (AO) des BMI vom 24. Mai 2007 sowie der Neufassung der BMI-AO vom 21. Dezember 2011. § 23 Abs. 2 AufenthG gestattet es dem BMI unter Beteiligung der obersten Landesbehörden, Ausländer aus einem besonderen politischen Interesse aufzunehmen. Mit dieser Regelung wurde eine Rechtsgrundlage für die Aufnahme jüdischer Emigranten aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion geschaffen, um den Wegfall des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge auszugleichen (Storr 2008: Rn. 2).

Im Jahr 2015 kamen 378 jüdische Einwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, was einen Anstieg von knapp 60 % zum Vorjahr darstellt (2014: 237). Zu erklären ist der Anstieg unter anderem mit den Kampfhandlungen in der Ostukraine. Grundsätzlich ist die Zahl der in Deutschland aufgenommenen jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion allerdings seit dem Jahr 2002 stark rückläufig.²⁴ So kamen im Jahr 2002 noch 19.262 jüdische Personen und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland.

Nach Stand Dezember 2015 sind seit Beginn der statistischen Erfassung im Jahr 1993 insgesamt 206.535 jüdische Einwanderer einschließlich ihrer Familienangehörigen im geordneten Verfahren nach Deutschland eingereist. Hinzu kommen 8.535 Personen, die vor Beginn der Statistik bzw. außerhalb des geordneten Verfahrens bis zum Stichtag 10. November 1991 einen Antrag gestellt hatten. Somit sind bis 2015 in diesem Verfahren insgesamt circa 215.000 Personen in die Bundesrepublik eingereist.

(Spät-)Aussiedler

Seit 1950 sind mehr als 4,5 Millionen (Spät-)Aussiedler²⁵ einschließlich ihrer Familienangehörigen in Deutschland aufgenommen worden. Sie bilden eine der größten Einwanderergruppen im Land, was vor allem auf die hohen Zuzugszahlen während der 1990er Jahre zurückzuführen ist. Während im Jahr 1990 noch 397.073 Personen als (Spät-)Aussiedler nach Deutschland kamen, ging ihre Zahl in den Folgejahren stark zurück. Ein vorläufiger Tiefpunkt der Einwanderungen war 2012 mit 1.817 Personen erreicht (Worbs et al. 2013). Seitdem sind die Zahlen wieder gestiegen. 2013 kamen 2.429 Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen nach Deutschland, im Folgejahr waren es 5.649 und im vergangenen Jahr 6.118. Von letzteren kamen 6.096 aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, 13 Personen aus Polen und 7 Personen aus Rumänien.²⁶

3.4.2 Nationale Entwicklungen

Jüdische Einwanderer

Aufgrund des andauernden Konflikts in der Ostukraine wurde für jüdische Einwanderer aus den Bezirken Lugansk und Donezk eine Aufnahmezusage erteilt, die ihnen auch ohne den grundsätzlich zu erbringenden Sprachnachweis (Niveau A1) ermöglicht nach Deutschland zu kommen, sofern alle anderen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Sprachnachweis ist nach der Übersiedlung nach Deutschland innerhalb von 12 Monaten bei der für den Wohnort zuständigen Ausländerbehörde vorzulegen. Die entsprechende Anordnung durch das BMI trat im Einvernehmen mit den Bundesländern am 13. Januar 2015 in Kraft.²⁷

(Spät-)Aussiedler

Für Spätaussiedler aus der Ostukraine gelten seit Mitte 2014 einige Erleichterungen im Aufnahmeverfahren. Anträge von Personen, die von Kampfhandlungen betroffen waren

25 Bis Ende 1992 zugewanderte Personen werden als Aussiedler bezeichnet, alle danach gekommenen als Spätaussiedler. Grundlage dieser Unterscheidung ist das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG).

26 Vgl. <http://www.bund-der-vertriebenen.de/information-statistik-und-dokumentation/spaetaussiedler/aktuelle-aussiedlerstatistik.html> (10.02.2016).

27 Vgl. http://www.kiew.diplo.de/Vertretung/kiew/de/05/JE_Kontakt_Oeffnungszeiten.html (10.02.2016).

24 Eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 2006.

und dies auch glaubhaft darlegen, können im schriftlichen Verfahren prioritär behandelt werden. Auf die grundsätzlich beizubringenden Sprach- und Abstammungsnachweise wird dabei jedoch nicht verzichtet. Personen, die alle Voraussetzungen für eine Aufnahme in Deutschland erfüllen, denen aber zugleich nicht zugemutet werden kann, die Aufnahmezusage in der Ukraine abzuwarten, können in der für Spätaussiedler zuständigen Außenstelle des Bundesverwaltungsamtes in Friedland eine Härtefallregistrierung beantragen. Voraussetzung ist hierbei, dass sie sich bereits in Deutschland aufhalten.

3.5 Integration

3.5.1 Hintergrund und Kontext

Integration ist eine Querschnittsaufgabe und bildet einen politischen Schwerpunkt der Bundesregierung. Die Grundsatzzuständigkeit für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Zuwanderung und Integration fällt in den Aufgabenbereich des BMI. Daneben sind auch weitere Ministerien zuständig: insbesondere das BMAS, das BMBF, das BMFSFJ sowie das BMWi. Operativ zuständig für die Integrationsmaßnahmen des Bundes ist das Bundesamt. Daneben stellt Integrationspolitik jedoch auch ein Tätigkeitsfeld von Ländern und Kommunen dar.

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz wurden zum ersten Mal Integrationsangebote auf Bundesebene gesetzlich verankert (§§ 43–45 AufenthG). Integration wird in Deutschland als Aufgabe verstanden, für die sowohl der Bund als auch die Länder und Kommunen Verantwortung übernehmen. Der erste Integrationsgipfel im Jahr 2006, der 2007 von der Bundesregierung vorgestellte ‚Nationale Integrationsplan‘, das im Jahr 2010 erarbeitete bundesweite ‚Integrationsprogramm‘ sowie der im Jahr 2012 vorgestellte ‚Nationale Aktionsplan Integration‘ (NAP-I) stellen einige zentrale bundespolitische Ereignisse und Wegweiser der Integrationspolitik dar.

Dabei ist die Integrationspolitik über die Jahre mit einer Fokusergänzung einhergegangen. Die vormalig leitende Vorstellung einer einseitigen Integrationsleistung der Eingewanderten an die aufnehmende Gesellschaft wird mittlerweile um die Rolle der aufnehmenden Gesellschaft sowie ihrer strukturellen und institutionellen Voraussetzungen zur Teilhabe ergänzt. Die aufnehmende Gesellschaft und ihre Institutionen werden seither stärker in die Integrationsarbeit mit einbezogen, etwa bei der Verwirklichung von Chancengerechtigkeit im Bildungssystem und am Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungsmarkt, indem

interkulturelle Kompetenzen gestärkt und der Anteil von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund in Schule, Verwaltung und Unternehmen gefördert werden. Darüber hinaus trat im Jahr 2006 das Antidiskriminierungsgesetz in Kraft, das auch ethnisch und religiös motivierte Diskriminierung umfasst, und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) wurde eingerichtet.

Bundesweit gesetzlich verankert sind Integrationsmaßnahmen in den §§ 43–45 AufenthG. Kernstück der Integrationsmaßnahmen des Bundes ist der Integrationskurs. Neben dem allgemeinen Integrationskurs, der einen 600-stündigen Sprachkurs und einen 60-stündigen Orientierungskurs²⁸ umfasst, gibt es Integrationskurse für Analphabeten, Frauen/Eltern, Jugendliche (die nicht mehr der Schulpflicht unterliegen) und junge Erwachsene sowie Förderkurse mit einem 900-stündigen Sprachkurs und 60-stündigen Orientierungskurs. Daneben stehen sog. Intensivkurse für Zugewanderte bereit, die 430 Stunden umfassen (400 Std. Sprach- und 30 Std. Orientierungskurs) und für Personen gedacht ist, die z. B. einen Schul- oder Ausbildungsabschluss vorweisen können, welche der Hochschulreife in Deutschland entspricht, oder die eine zeitnahe Arbeitsaufnahme anstreben (vgl. BAMF 2013a: 10).

Die Integrationskurse werden bundesweit von ca. 1.500 Trägern durchgeführt (v. a. von Volkshochschulen, privaten Sprach- und Fachschulen, Bildungsstätten, betrieblichen Fortbildungsstätten, Initiativgruppen und kirchlichen Trägern). Von 2005 bis Ende 2015 haben über 1,32 Millionen Personen einen Integrationskurs begonnen – inkl. Kurs-Wiederholenden waren es fast 1,5 Millionen Teilnehmende (BAMF 2016b: 2). Insgesamt wurden für die Integrationskurse von Anfang 2005 bis Ende 2015 2,03 Mrd. € investiert.

Daneben existiert noch eine Vielzahl weiterer Integrationsmaßnahmen sowohl auf Bundes- und Landesebene als auch auf kommunaler Ebene. Besonders zu erwähnen ist hierbei die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE). Dabei handelt es sich um ein zeitlich befristetes, individuelles Beratungsangebot, das mit dem Aufenthaltsgesetz 2005 eingerichtet wurde (§ 75 Nr. 9 i. V. m. § 45 Satz 1 AufenthG) und sich an Neueinwanderer im Alter von über 27 Jahren richtet. Bei einem „nachholenden Integrationsbedarf“ werden auch bereits länger hier lebende Einwanderer in der MBE beraten.²⁹ Zusätzlich zu den gesetzlich verankerten Integrationsangeboten fördert die

28 Geplant ist, den Orientierungskurs auf 100 Stunden auszuweiten.

29 Eine detaillierte Untersuchung der MBE findet sich bei Brandt et al. (2015).

Bundesregierung Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Einwanderern. Diese unterstützen die gesellschaftliche Teilhabe vor Ort und stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das Ankommen in der Kommune, Begegnungen zwischen Zugewanderten und alteingesessener Bevölkerung sowie die niedrigschwellige Vermittlung von Werten stehen im Fokus. Die Migrantenorganisationen sind dabei wichtige Partner und Brückenbauer, das Ehrenamt wird unterstützt.

Ebenfalls zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Deutsche Islam Konferenz (DIK). Dabei handelt es sich um ein Dialogforum zwischen Staat und muslimischen Verbänden. Die DIK wurde 2006 ins Leben gerufen mit dem Ziel, die religionsrechtliche Integration des Islams und gesellschaftliche Teilhabe der muslimischen Gläubigen in Deutschland zu fördern. Inhaltlich beschäftigt sich die DIK in der aktuellen Legislaturperiode mit zwei Sachthemen: die Stärkung islamischer Wohlfahrtspflege sowie die Klärung organisatorischer Rahmenbedingungen zur Einführung islamischer Seelsorge in Bund, Ländern und Kommunen (Militär, Justizvollzugsanstalten, Krankenhäuser).

3.5.2 Nationale Entwicklungen

Integrations- und Einstiegskurse für Asylantragstellende mit hoher Bleibeperspektive

Mit dem am 24. Oktober 2015 in Kraft getretenen Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde Asylantragstellern aus Ländern mit hoher Bleibeperspektive (derzeit: Eritrea, Iran, Irak, Syrien) sowie Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG der Zugang u. a. zu den Integrationskursen des BAMF ermöglicht (BAMF 2015c: 1 ff.). Schutzsuchende aus Syrien, dem Irak, Iran und Eritrea müssen daher nicht mehr zunächst als schutzberechtigt anerkannt sein, um an einem der genannten Kurse teilzunehmen; eine Teilnahme ist damit nun zeitlich früher möglich.

Daneben bestand für Asylbewerber aus den oben genannten vier Herkunftsländern befristet bis zum 31. Dezember 2015 die Möglichkeit, gem. § 421 SGB III an einem Einstiegskurs der BA teilzunehmen (BA 2016). Bei den Einstiegskursen handelt es sich um zusätzliche Sprachkurse der BA, die von Personen in Anspruch genommen werden konnten, die noch keinen BAMF-Integrationskurs begonnen und den Sprachkurs vor dem 31. Dezember 2015 angefangen hatten. Um dieses zusätzliche und befristete Angebot der Einstiegskurse zu ermöglichen, war eine Rechtsänderung von § 421 SGB III nötig. Die Kurse

wurden über Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung finanziert, wobei die Kosten auf 320 bis 400 Mio. Euro beziffert werden. Bis Jahresende nahmen insgesamt 222.282 Teilnehmende bundesweit bei den entsprechenden Bildungsträgern an einem solchen Einstiegskurs teil – deutlich mehr als ursprünglich erwartet (BA 2016).

Aufbau einer berufsbezogenen Deutschsprachförderung mit Bundesmitteln

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I Seite 1722) wurde erstmals die berufsbezogene Deutschsprachförderung im Aufenthaltsgesetz verankert (§ 45a AufenthG). Mit der berufsbezogenen Deutschsprachförderung sollen die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden, was durch eine engere Verzahnung des Spracherwerbs mit einer Berufsausbildung, einer Beschäftigung oder mit den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erreicht werden soll. Sie wird Mitte des Jahres 2016 neben dem Ende des Jahres 2017 auslaufenden ESF-BAMF-Programm eingeführt. Mit der Durchführung ist das BAMF beauftragt.

Erleichterter Praktikumszugang für Geduldete und Asylantragstellende

Am 3. August 2015 beschloss das Bundeskabinett eine Änderung von § 32 BeschV, wodurch Geduldeten sowie Asylantragstellenden mit einer Aufenthaltsgestattung der Zugang zu bestimmten mindestlohnfreien, berufs- und studienbezogenen Praktika erleichtert wurde. Die Regelung gilt für: „Pflichtpraktika, Praktika mit einer Dauer von bis zu drei Monaten, die zur Orientierung für die Aufnahme einer Berufsausbildung oder eines Studiums dienen, ausbildungs- bzw. studienbegleitenden Praktika mit einer Dauer von bis zu drei Monaten sowie Einstiegsqualifizierungen oder Maßnahmen der Berufsausbildungsvorbereitung“ (BMAS 2015b). Durch die Änderungen können geduldete Personen „bereits vom ersten Tag des Aufenthalts und Personen mit einer Aufenthaltsgestattung³⁰ nach drei Monaten Aufenthalt ohne Vorrangprüfung und Arbeitsbedingungsprüfung durch die Bundesagentur ein solches Praktikum beginnen“ (Flüchtlingsrat Niedersachsen 2015a).

30 „Das Bundesamt erteilt Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die sich noch im Asylverfahren befinden, eine Aufenthaltsgestattung. Diese berechtigt sie bis zum Abschluss des Asylverfahrens, das heißt bis zur Entscheidung über den Asylantrag, in Deutschland zu leben und unter bestimmten Bedingungen zu arbeiten“ (BAMF 2016c).

ESF-Bundesprogramm ‚Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein‘

Das BMFSFJ hat am 9. Februar 2015 das Programm ‚Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein‘³¹ gestartet, wobei es sich um das Folgeprojekt des Modellprojekts ‚Ressourcen stärken – Zukunft sichern‘ handelt (BMFSFJ 2014). Als Teil der Fachkräftestrategie der Bundesregierung wird mit dem Programm das Ziel verfolgt, Mütter mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt sichtbarer zu machen. Dafür sollen bundesweit im Zeitraum zwischen 2015 und 2020 rund 80 Projekte gefördert werden, die Mütter mit Migrationshintergrund auf ihrem beruflichen Weg individuell begleiten. Auch Asylbewerberinnen, die über einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang verfügen, sollen Wege in den Arbeitsmarkt eröffnet werden. Zudem sollen Arbeitgeber für eine Beschäftigung von Müttern mit Migrationshintergrund gewonnen werden. Im Fokus des Programms stehen zudem Maßnahmen auf struktureller Ebene mit dem Ziel, bestehende Arbeitsmarktinstrumente besser auf die Bedürfnisse der Zielgruppe abzustimmen und die relevanten Arbeitsmarktteilnehmer vor Ort besser zu vernetzen. Das Projekt wird aus Mitteln des ESF gefördert (BMFSFJ 2015a).

Von Ausländerbehörden zu Willkommensbehörden

Am 3. November 2015 wurde mit der Abschlussveranstaltung das 2013 gestartete Modellprojekt ‚Ausländerbehörden-Willkommensbehörden‘ beendet. Die Erfahrungen der zehn bundesweit verteilten Modellstandorte³² wurden in einem „Werkzeugkoffer“³³ zusammengeführt, der seitdem allen Ausländerbehörden zur Verfügung steht (BAMF 2015d). „Darin enthalten sind Instrumente, die im Modellprojekt erfolgreich angewandt wurden: etwa interkulturelle Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, neue Terminmanagement-Systeme und mehrsprachige Formulare“, die zur interkulturellen Öffnung von Ausländer- und Meldebehörden genutzt werden können (BAMF 2015d). Das Modellprojekt wird aufbauend auf den erarbeiteten Werkzeugen im Rahmen von bundesweiten

Workshops als Qualifizierungsangebot für interessierte Ausländerbehörden in 2016 fortgesetzt.

Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug

Das BMFSFJ hat beim zuständigen Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) eine Erweiterung des Bundesfreiwilligendienstes um zunächst 10.000 Stellen veranlasst. Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig begründete die Maßnahme wie folgt: „Der neue Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug ist ein wichtiger Baustein für die nachhaltige Stärkung unserer Willkommenskultur. Damit unterstützen wir das Engagement für Flüchtlinge genauso wie das Engagement von Flüchtlingen, die bei uns ein neues Zuhause finden wollen“ (BMFSFJ 2015b). Teilnehmen können sowohl deutsche Freiwillige als auch Asylberechtigte und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive³⁴ (BAFzA 2015a). Für das Programm sind bis Ende 2018 jährlich 50 Mio. Euro veranschlagt (BMFSFJ 2015b). Der Bundesfreiwilligendienst ist eine Möglichkeit für junge Menschen in Deutschland sich im Rahmen einer zeitlich befristeten und arbeitsmarktnutralen Tätigkeit für das Allgemeinwohl, z. B. im sozialen, ökologischen oder kulturellen Bereich, einzubringen.³⁵

Pauschales Verbot des islamischen Kopftuchs im Schuldienst unzulässig

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschied am 13. März 2015 über das im nordrhein-westfälischen Schulgesetz verankerte pauschale Verbot für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen in Nordrhein-Westfalen ein Kopftuch zu tragen (BVerfG 2015, Az. 1 BvR 471/10 und 1 BvR 1181/10). Das Verbot in Nordrhein-Westfalen bezog sich dabei generell auf politische, religiöse, weltanschauliche oder ähnliche äußere Bekundungen, „die geeignet sind, die Neutralität des Landes gegenüber Schülerinnen und Schülern sowie Eltern oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Schulfrieden zu gefährden oder zu stören“ (§ 57 Abs. 4 Satz 1 SchulG NW). Die „Darstellung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen“ war hiervon allerdings ausgenommen (§ 57 Abs. 4 Satz 3 SchulG NW). Nach Verfassungsbeschwerde zweier Kopftuch tragender Pädagoginnen,

31 www.starkimberuf.de

32 Modellstandorte des Projekts waren: Bietigheim-Bissingen (Baden-Württemberg), Deggendorf (Bayern), Potsdam (Brandenburg), Wetteraukreis (Hessen), Essen (Nordrhein-Westfalen), Mainz (Rheinland-Pfalz), Chemnitz (Sachsen), Magdeburg (Sachsen-Anhalt), Kiel (Schleswig-Holstein), Weimar (Thüringen). Die Ausländerbehörden Heidelberg (Baden-Württemberg), Erlangen (Bayern), Kassel und Wiesbaden (Hessen), Köln (Nordrhein-Westfalen) und Dresden (Sachsen) standen dem Projekt als Partnerbehörden zur Seite (BAMF 2015d).

33 www.bamf.de/werkzeugkoffer

34 Ausgenommen sind grundsätzlich Personen aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten (Albanien, Mazedonien (ehemalige jugoslawische Republik), Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Ghana, Senegal, Kosovo, Serbien.).

35 www.bundesfreiwilligendienst.de/der-bundesfreiwilligendienst/ueber-den-bfd.html

die auf Grundlage der Gesetze in NRW arbeitsrechtlich sanktioniert wurden, weil sie sich weigerten das Kopftuch oder einen hierfür getragenen Ersatz in der Schule abzuliegen, entschied das BVerfG, dass ein generelles Verbot das Grundrecht auf Religionsfreiheit nach Art. 4 GG verletzt: „Der Schutz des Grundrechts auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) gewährleistet auch Lehrkräften in der öffentlichen bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule die Freiheit, einem aus religiösen Gründen als verpflichtend verstandenen Bedeckungsgebot zu genügen, wie dies etwa durch das Tragen eines islamischen Kopftuchs der Fall sein kann“ (BVerfG 2015). Ein Verbot könne nicht wie bisher pauschal, sondern lediglich bei einer hinreichend konkreten Gefährdung des Schulfriedens ausgesprochen werden.

Unmittelbar betroffen von dem Beschluss ist das Land NRW, das aufgefordert wurde, die Regelungen in § 57 Absatz 4 des Schulgesetzes zu ändern. Das Land kam dieser Aufforderung am 25. Juni 2015 nach. Nur mittelbar vom Beschluss betroffen sind die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen und das Saarland, die ebenfalls pauschale Kopftuchverbote in ihren Schulgesetzen verankert haben. Einige davon privilegieren auch christliche Symbole (vgl. DIK 2015). Eine Gesetzesänderung wie in NRW erfolgte bisher in keinem der Länder, wobei einige zuständige Landesministerien durch Erlasse bzw. Informationsschreiben an die öffentlichen Schulen erklärten, dass kopftuchtragende Lehrerinnen an öffentlichen Schulen fortan unterrichten dürfen (Bremen, Niedersachsen, Hessen; vgl. hierzu die ausführliche Analyse des „Aktionsbündnisses muslimischer Frauen“³⁶, AmF 2016).

Entwicklungen mit europäischem Bezug

Richtlinienkonformität verpflichtender Integrationsprüfungen für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörigen

Der EuGH entschied am 9. Juli 2015 (EuGH C-579/13), dass auch langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige in den Mitgliedstaaten der EU zu Integrations-tests verpflichtet und hierfür in gewissem Rahmen auch Bußgelder erteilt werden können und eine solche Verpflichtung nur unter bestimmten Bedingungen gegen die europäische Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG)³⁷ verstößt. Der EuGH entschied dies im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens des niederländischen Centrale

Raad van Beroep. Das Gericht bestätigte die Richtlinienkonformität verpflichtender Integrationsprüfungen auch für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, da diese „gewährleisten, dass die betreffenden Drittstaatsangehörigen Kenntnisse erwerben, die unstreitig für die Schaffung von Bindungen zum Aufnahmemitgliedstaat von Nutzen sind“ (EuGH C-579/13: Rn 48). Gleichzeitig schränkte das Gericht die Sanktionierbarkeit eines nicht Bestehens oder einer nicht Beteiligung an den Integrationsprüfungen ein: „Allerdings dürfen die Modalitäten zur Umsetzung dieser Pflicht auch unter Berücksichtigung insbesondere des für die erfolgreiche Ablegung der Integrationsprüfung geforderten Kenntnisstands, der Zugänglichkeit der Kurse und des zur Prüfungsvorbereitung erforderlichen Materials, der Höhe der für Drittstaatsangehörige geltenden Einschreibungsgebühren für die Prüfungsteilnahme oder der Beachtung besonderer individueller Umstände, wie Alter, Analphabetismus oder Bildungsniveau, nicht so gestaltet sein, dass sie diese Ziele gefährden“ (EuGH C-579/13: Rn 48f.; vgl. LTO 2015).

3.6 Staatsangehörigkeit und Einbürgerung

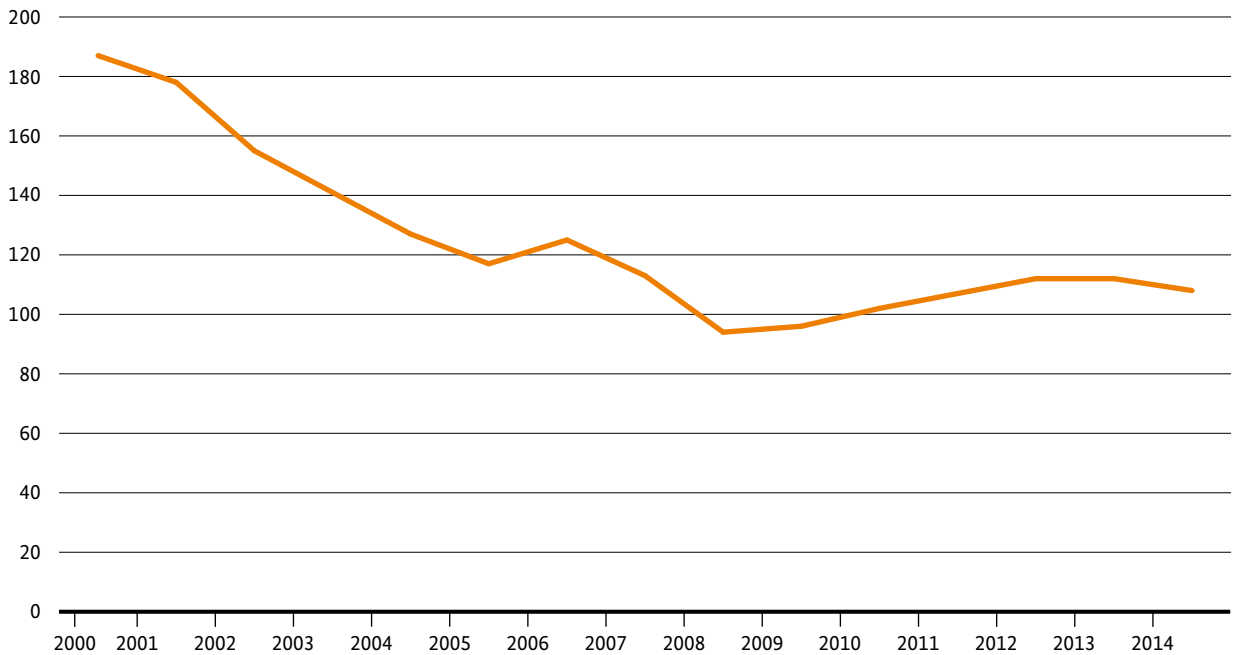
3.6.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Am 1. Januar 2000 wurde die Regelung über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) um das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ergänzt. Seither erwerben in Deutschland geborene Kinder, deren beide Elternteile ausländische Staatsbürger sind, bereits mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, sofern sich mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhält und über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügt. Diese Form des Staatsangehörigkeitserwerbs war bis zum 20. Dezember 2014 mit einer Optionspflicht verknüpft: Gemäß § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) mussten sich diese Kinder nach dem Erreichen der Volljährigkeit und einem entsprechenden Hinweis der zuständigen Behörde bis zur Vollendung ihres 23. Lebensjahres zwischen der deutschen und der im Regelfall über ihre Eltern erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden. Das Gleiche galt auch für ab 1990 geborene Kinder, die gemäß einer Übergangsregelung (§ 40b StAG) durch einen im Jahr 2000 gestellten Antrag ihrer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hatten.³⁸

³⁶ www.muslimische-frauen.de (23.03.2016).

³⁷ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

³⁸ Für eine umfassende Analyse der bis Ende 2014 bestehenden Optionsregelung und des Entscheidungsverhaltens der davon betroffenen Personen siehe Worbs (2014).

Abbildung 1: Einbürgerungen in 1.000 Personen (2000 – 2014)

Quelle: StBA 2015

Mit der 2014 erfolgten gesetzlichen Neuregelung der Optionspflicht wird diese Entscheidungspflicht für die meisten Betroffenen entfallen, weil sie nach § 29 Abs. 1a StAG als „im Inland aufgewachsen“ gelten. Trotz der Tatsache, dass der Großteil der bislang optionspflichtigen Personen damit künftig beide Staatsangehörigkeiten behalten kann,³⁹ wurde der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im deutschen Recht beibehalten. Einbürgerungsbewerber müssen damit weiterhin im Regelfall ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG), allerdings auch hier mit zahlreichen Ausnahmeregelungen (§ 12 StAG). EU-Bürger und Schweizer haben generell die Möglichkeit, ihre bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten.

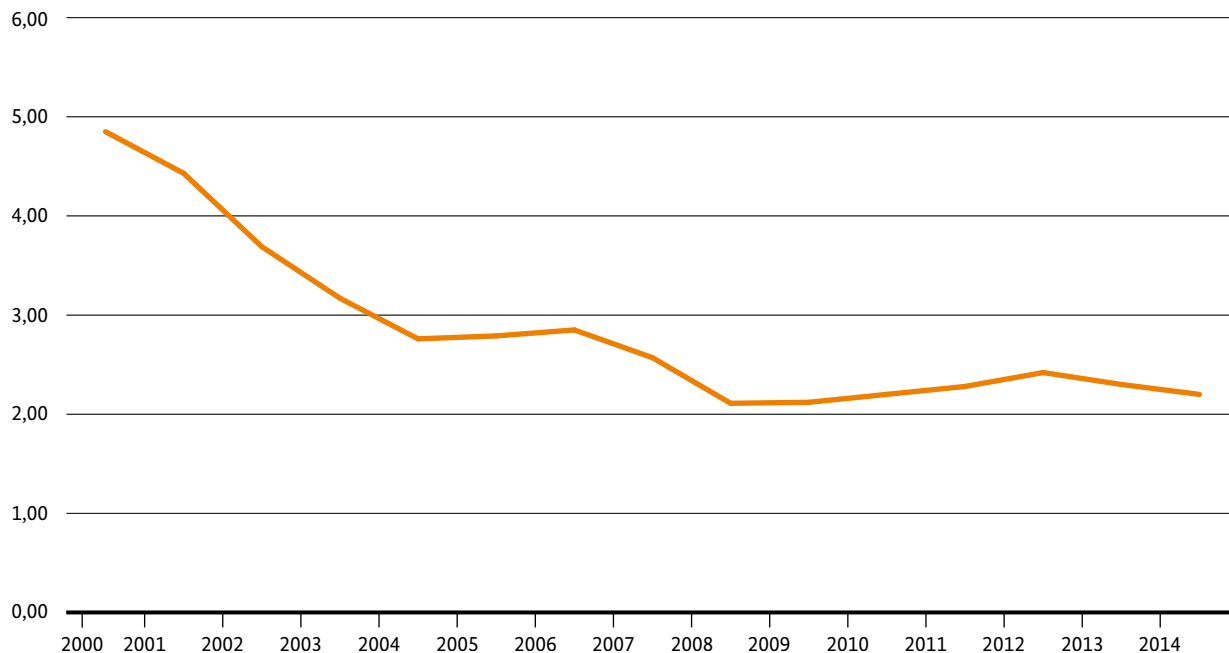
Neben dem *ius soli* können ausländische Staatsbürger, die bereits seit längerer Zeit rechtmäßig in Deutschland leben, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erwerben. Eine Reihe von Bedingungen muss erfüllt sein, damit ein Anspruch auf Einbürgerung erwächst. Dazu gehören ein unbefristetes Aufenthaltsrecht sowie acht (in Sonderfällen sieben oder sechs) Jahre rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland, Sicherung des

Lebensunterhaltes aus eigener Kraft sowie keine Verurteilungen aufgrund von Straftaten (§ 10 Abs. 1 StAG). Die Einbürgerung setzt weiterhin ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache voraus (Niveau B1 GER). Seit 1. September 2008 müssen Einbürgerungswillige zudem Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland in einem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest nachweisen. Ausgenommen hiervon sind Personen mit deutschem Schulabschluss (Weinmann et al. 2012: 209).

Abbildung 1 zeigt, dass die Zahl der Einbürgerungen zwischen den Jahren 2000 und 2014 von rund 186.700 auf rund 108.400 gesunken ist – ein Rückgang um knapp 42 %. Der Tiefpunkt lag im Jahr 2008 bei rund 94.500 Einbürgerungen. Danach ist die Zahl bis 2013 wieder leicht angestiegen. Sie liegt seit 2010 wieder konstant über 100.000 jährlich, reicht jedoch noch nicht wieder an das Niveau in den Jahren unmittelbar nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts heran.

Die Entwicklung des sog. ausgeschöpften Einbürgerungspotenzials zeigt einen sehr ähnlichen Verlauf. Diese vom Statistischen Bundesamt berechnete Kennziffer bezieht die Zahl der Einbürgerungen im Inland auf die Zahl der Ausländer im Inland, die sich zu Beginn des Berichtsjahrs seit mindestens zehn Jahren in Deutschland aufhielten. Die Aufenthaltsdauer wird dabei vereinfachend mit dem Sachverhalt gleichgesetzt, dass alle Anforderungen für

³⁹ Der Bundesminister des Innern hatte diesen Anteil bereits auf Basis eines früheren Gesetzentwurfs mit strengeren Kriterien auf 90 % geschätzt, vgl. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-02/doppelte-staatsbuergerschaft-kritik-de-maiziere-oezuguz> (18.12.2014).

Abbildung 2: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial in Prozent (2000 – 2014)

Quelle: StBA 2015

eine Einbürgerung erfüllt sind (StBA 2015: 7). Analog zu den absoluten Zahlen ging auch das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial zwischen den Jahren 2000 und 2013 von 4,9 % auf 2,2 % zurück; der Tiefpunkt von 2,1 % lag dabei ebenfalls im Jahr 2008 (siehe Abbildung 2).

geborenen Kindern ohne Einschränkung die deutsche Staatsangehörigkeit verliehen werden soll (Deutscher Bundestag 2015g). Der Vorschlag wurde an den zuständigen Ausschuss überwiesen.

3.6.2 Nationale Entwicklungen

Rechtsprechung zur Ermessenseinbürgerung

Wie das Bundesverwaltungsgericht am 28. Mai 2015 entschied (BVerwG 1 C 23.14), ist für die Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG eines Ausländers auch zu beachten, ob dieser in der Lage ist, den Lebensunterhalt seiner noch im Ausland lebenden unterhaltsberechtigten Familienangehörigen zu sichern – hier seine im Ausland lebende Ehefrau und Kinder. Bei der Voraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts kommt es nicht darauf an, ob diese Angehörigen im Bundesgebiet leben oder ein Familiennachzug beabsichtigt wird. Zu beachten sind somit alle unterhaltsberechtigten Angehörigen.

Gesetzesvorschläge der Opposition

Am 15. April 2015 legte die Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen einen Gesetzesentwurf zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vor, nach dem in Deutschland

3.7 Management von Migration und Mobilität

3.7.1 Kontrolle der Grenzen

Hintergrund und allgemeiner Kontext

Seitdem am 21. Dezember 2007 die stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie am 18. Dezember 2008 auch zwischen Deutschland und der Schweiz weggefallen sind, führt die Bundespolizei (BPOL) Grenzkontrollen nur noch an den deutschen luft- und seeseitigen Außengrenzen durch.

An den Schengen-Binnengrenzen ist auch nach Wegfall der stationären Grenzkontrollen die Ausübung polizeilicher Befugnisse zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität nach Maßgabe des Schengener Grenzkodex ausdrücklich zulässig. Solche Kontrollen werden durch die BPOL auf Basis von Lagekenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung in Form von Stichproben auch auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, in

Zügen sowie an Seehäfen wahrgenommen. Der Grenzschutz beinhaltet die Verhinderung und Unterbindung unerlaubter Einreisen, die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität und weiterer im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehender Deliktfelder. Wird eine Person im Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet in einem 30-Kilometer-Korridor entlang der Grenze zu EU-Nachbarstaaten festgestellt, werden aufenthaltsbeendende Maßnahmen vorgenommen.

Die Kontrolle der Außengrenzen erfolgt auf Grundlage der Regularien des Schengener Grenzkodex. In Deutschland sind moderne Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräte im Einsatz, die eine effiziente Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Merkmale ermöglichen. In Zukunft wird der Einsatz biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle, insbesondere bei der Überprüfung der Identität von Dokumenteninhabern, eine immer wichtigere Rolle spielen (Visumkontrolle, Kontrolle von ePässen, automatisierte Grenzkontrollsysteme). Vor allem die Auslandsvertretungen und die BPOL sind an der nationalen Umsetzung des europäischen Visa-Informationssystems (VIS) beteiligt (Parusel/Schneider 2012). Mittlerweile sind alle deutschen Auslandsvertretungen an das VIS angeschlossen.

Nationale Entwicklungen

Wiedereinführung von Grenzkontrollen

Am 13. September 2015 verkündete der Bundesminister des Innern die temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den deutschen Binnengrenzen mit dem Schwerpunkt an der deutsch-österreichischen Grenze aufgrund des starken Anstiegs von illegal über die Schengen-Außengrenzen eingereisten Drittstaatsangehörigen und Belangen der öffentlichen Sicherheit. Die Maßnahmen wurden mehrmals bis Mitte Mai 2016 verlängert (BMI 2015b). Bereits vom 26. Mai bis zum 15. Juni 2015 hatte Deutschland im Rahmen des G7-Gipfels auf Schloss Elmau Binnengrenzkontrollen mit Schwerpunkt an der deutsch-österreichischen Grenze durchgeführt (Deutscher Bundestag 2015h: 20). Zwar verfolgten diese Kontrollen den Zweck, die Sicherheit des Gipfels zu gewährleisten, es wurden jedoch vor allem Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz registriert (Lohse 2015a). 2015 kam es zu 4.168 Zurückweisungen und 568 Zurückschiebungen an der Landgrenze mit Österreich (Deutscher Bundestag 2016c: 20).

Ausbau des Grenzkontrollsystems EasyPASS

Die Einführung der automatisierten Grenzkontrolle EasyPASS an deutschen Flughäfen wurde auch 2015 fortgeführt. Zum Ende des Jahres waren 140 Kontrollspuren an den Flughäfen München, Frankfurt a. M., Düsseldorf, Hamburg, Berlin-Tegel und Köln-Bonn in Betrieb. Grundlage von EasyPASS ist das im Reisepass sowie optional im deutschen Personalausweis gespeicherte Gesichtsbild.

Aufbau eines nationalen Evaluationssystems

In Umsetzung der Empfehlungen der Schengen-Evaluierung Deutschlands (Außengrenze) hat die BPOL ein nationales Fachaufsichtsverfahren zur Qualitätssicherung entwickelt. Dieses bezieht auch die mit der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung beauftragten Behörden (Bundeszollverwaltung, Wasserschutzpolizei Hamburg und Polizei Bayern) mit ein. In diesem Rahmen ist es geplant, die wesentlichen Grenzübergangsstellen nach einem bundesweit einheitlichen Bewertungssystem in kontinuierlichen Abständen zu evaluieren.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Grenz-sicherung

Die nationale Sicherheit lässt sich in Zeiten der Globalisierung nicht mehr allein innerhalb herkömmlicher Landesgrenzen gewährleisten, sondern setzt auch eine enge internationale (grenz-)polizeiliche Zusammenarbeit voraus. Die Zusammenarbeit der BPOL mit Polizeibehörden der EU-Mitgliedstaaten und von Drittstaaten ist auf die jeweils zuständigen Behörden mit grenzpolizeilichen Aufgaben ausgerichtet.

Die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit der BPOL mit Drittstaaten stellt dabei – im Rahmen der eigenen Vorverlagerungsstrategie – einen wichtigen Teil des integrierten Grenzmanagements zum Schutz der EU-Außengrenzen dar und beinhaltet – neben den unterschiedlichen Personalentsendungen – auch das Instrument der (grenz-)polizeilichen Aufbauhilfe.

Diese umfasst im Wesentlichen die Ausbildungshilfe im Rahmen von bilateralen Einzelmaßnahmen und EU-geförderten Projekten wie beispielsweise EU-Twinning oder EU-TAIEX Projekte. Ziel dieser Maßnahmen – und damit auch konkreter Mehrwert für die BPOL – ist die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den jeweiligen ausländischen (Grenz-)Polizeibehörden unter Beachtung von migrationsrelevanten Schwerpunkten. Sie dient im

Ergebnis dem Zweck, die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung an der EU-Außengrenze effizienter durchzuführen und die irreguläre Migration sowie internationale Schleuserkriminalität erfolgreicher bekämpfen zu können. Zudem werden die grenzpolizeilichen Strukturen in den Staaten gestärkt

Im Rahmen der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe wurden im Jahr 2015 insgesamt 100 Ausbildungs- und 18 Ausstattungshilfemaßnahmen in 24 Staaten umgesetzt. Geographisch bezog sich die Schwerpunktsetzung der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe auf die Staaten des Westbalkans und der nordafrikanischen Region. Zudem waren Staaten des südost- und osteuropäischen Raums sowie des Nahen Ostens begünstigt.

3.7.2 Frontex

Hintergrund und allgemeiner Kontext

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX)

FRONTEX koordiniert unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten die operative Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen, unterstützt die Mitgliedstaaten als „Dienstleister“ bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten mit dem Ziel der Harmonisierung, erstellt Risikoanalysen und unterstützt die Mitgliedstaaten technisch und operativ, insbesondere durch gemeinsame Einsätze oder sonstige Dienstleistungen (Informationsnetzwerk EUROSUR, Forschung und Entwicklung, Studien/Handlungsempfehlungen etc.).

Dabei kommt der strikten Beachtung der Grund- und Menschenrechte, insbesondere der flüchtlingsrechtlichen Vorgaben, hohe Bedeutung zu. Seit 2013 befassen sich eine unabhängige Grundrechtsbeauftragte der Agentur und das Konsultativforum für Grundrechtsfragen mit der Beachtung der Grund- und Menschenrechte bei allen FRONTEX-Aktivitäten. Grundlage hierfür ist eine Änderung der FRONTEX-Verordnung aus dem Jahr 2011 (VO 1168/2011/EU). Dies wird durch ein etabliertes, kritisches Berichtswesen, Monitoring und Einsatzevaluierungen mit daraus resultierenden Handlungsempfehlungen für Einsätze und Ausbildung oder ggf. Konsequenzen wie der Aussetzung oder Beendigung gemeinsamer Maßnahmen ergänzt.

Entwicklungen mit Bezug zur EU

Beteiligung an FRONTEX-Operationen

Die BPOL hat sich im Jahr 2015 mit Beamten an ca. 5.000 Einsatztagen an FRONTEX-koordinierten Maßnahmen beteiligt. Schwerpunkte bildeten hierbei die Operationen ‚Western Balkan‘ im Bereich der ungarisch-serbischen Landgrenze sowie die Operationen ‚Focal Points‘ an EU-Land- und Luftaußengrenzen. Des Weiteren beteiligte sich die BPOL mit vierzig Beamten an dem Frontex-Einsatz im Rahmen der Hotspot-Maßnahmen auf den griechischen Inseln. Auf bilateraler Vertragsgrundlage unterstützte die BPOL zur Bewältigung der stark gestiegenen Anzahl an Schutzsuchenden auf der Balkanroute die serbische, albanische sowie slowenische Grenzpolizei.

4 Irreguläre Migration

4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Umgang mit irregulärer Einwanderung nach und dem unerlaubten Aufenthalt in Deutschland umfasst vorbeugende Maßnahmen sowie Maßnahmen der Migrationskontrolle, etwa im Visumverfahren und bei der Sicherung der Außengrenzen,⁴⁰ Maßnahmen der Rückkehrförderung bzw. der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebungen und Zurückschiebungen, aber auch pragmatische Antworten auf die Situation unerlaubt aufhältiger Personen, deren Ausreisepflicht nicht durchgesetzt werden kann. Dazu gehören unter anderem die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Geduldete sowie der erleichterte Zugang zu Schulbildung und Gesundheitsversorgung für irregulär aufhältige Migranten (Schneider 2012b).

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich der Umfang der unerlaubt aufhältigen Bevölkerung in Deutschland nicht verlässlich bestimmen lässt und lediglich eine Annäherung an die tatsächliche Anzahl durch Schätz- und Hochrechnungen erfolgen kann. „Eine qualifizierte und methodologisch nachvollziehbare Schätzung über den Umfang der in Deutschland irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen wird seit einigen Jahren durch das CLANDESTINO-Projekt vorgenommen“ (Grote 2015: 16). Auf Grundlage des im CLANDESTINO-Projekts entwickelten Schätzverfahrens kann für das Jahr 2014 von zwischen 180.000 und 520.000 unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen ohne Behördenkontakt in Deutschland ausgegangen werden (vgl. Tabelle 2).

40 Eine detaillierte Darstellung der deutschen Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration findet sich bei Schneider 2012b sowie BAMF/EMN 2012: 45 ff.

Die unerlaubte Einreise bzw. der unerlaubte Aufenthalt sind strafbar und werden grundsätzlich mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet. Strafbar macht sich ebenfalls, wer einen anderen zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiftet bzw. dazu Hilfe leistet und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Drittstaatsangehörigen handelt. Personen, die im Rahmen ihres Berufes oder ihres sozial anerkannten Ehrenamts tätig sind (insbesondere Apotheker, Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen, Psychiater, Seelsorger, Lehrkräfte an Schulen, Sozialarbeiter) machen sich in der Regel der Beihilfe nicht strafbar, soweit sich ihre Handlungen objektiv auf die Erfüllung ihrer rechtlich festgelegten bzw. anerkannten berufs- oder ehrenamtsspezifischen Pflichten beschränken (Nummer 95.1.4 AVwV-AufenthG).

Erfolgen Einschleusungen gewerbs- oder bandenmäßig, beträgt der Strafraum von sechs Monaten bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe (§ 96 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG). Wird dabei der Tod des Geschleusten verursacht, erfüllt dies einen Verbrechenstatbestand mit einer Mindestfreiheitsstrafe von nicht unter drei Jahren Freiheitsstrafe (§ 97 Abs. 1 AufenthG, bei minder schwerem Fall gem. § 97 Abs. 3 AufenthG Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren).

Zu den unerlaubt aufhältigen Personen zählen auch Personen mit einer Duldung, da diese über keine Aufenthaltserlaubnis verfügen und prinzipiell ausreisepflichtig sind, die Abschiebung jedoch aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist (§ 60a AufenthG). Die Duldung bescheinigt, dass die Abschiebung vorerst ausgesetzt ist. Geduldete dürfen nach drei Monaten mit Zustimmung der

Tabelle 2: Unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland
(Untergetauchte und Personen ohne bisherigen Behördenkontakt; Schätzungen für 2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige (Untergetauchte und Personen ohne bisherigen Behördenkontakt)	136.000– 337.000	139.000– 381.000	151.000– 414.000	160.000– 443.000	180.000– 520.000

Quelle: Vogel 2015; Vogel/Aßner 2011; vgl. Grote 2015: 16

Bundesagentur für Arbeit eine Erwerbstätigkeit aufnehmen (§ 32 Abs. 1 BeschV), wobei diese Zustimmung weder bei bestimmten Engpassberufen erforderlich ist noch bei Personen, die sich seit 15 Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung in Deutschland aufhalten (§ 32 BeschV). Darüber hinaus soll „gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden“ sowie erwachsenen Geduldeten bei „nachhaltiger Integration“ eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen (§§ 25a und 25b AufenthG).

Zum deutschen System der Migrationskontrolle und der Verhinderung irregulärer Migration gehören auch externe Kontrollen (z. B. über das Visumverfahren und Außengrenzkontrollen, vgl. Kap. 3.7) und ein System von internen Kontrollen der Aufenthaltserlaubnisse (Deutscher Bundestag 2011). Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Visumerteilung durch eine deutsche Auslandsvertretung ist die Bereitschaft der Visumantragstellenden, vor Gültigkeitsablauf des Visums wieder in das jeweilige Herkunftsland zurückzukehren. Hinzu kommen Kontrollmechanismen, die über Datenaustausch, Arbeitsplatzüberprüfungen, enge Behördenkooperation und Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen ablaufen.

Besondere Bedeutung kommt auf nationaler Ebene dem Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) zu, das von den beteiligten Behörden und Stellen⁴¹ Erkenntnisse zur irregulären Migration sowie der damit im Zusammenhang stehenden Kriminalitätsformen im Sinne einer Informations-, Analyse-, Strategie- und Frühwarnfunktion zusammenträgt. Informationsgewinnung im Ausland betreibt die BPOL durch den Einsatz von grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten sowie den Einsatz von Dokumenten- und Visumberatern in ausgewählten Herkunfts- bzw. Transitländern der illegal eingereisten Migranten. Ähnliches gilt für das Liaison-Personal und die Verbindungsbeamten des BAMF in ausgewählten EU- und Drittstaaten. Weiterer Bestandteil der Erkenntnisgewinnung ist die Zusammenarbeit mit FRONTEX und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) durch Erarbeitung oder Übermittlung periodischer und/oder themenbezogener gemeinsamer Auswertungsprodukte.

Die BPOL und die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs betrauten Behörden der Bundesländer Bayern und Hamburg sowie die Zollverwal-

tung registrierten im Jahr 2014 insgesamt 57.092 unerlaubt eingereiste nichtdeutsche Personen (2013: 32.533) nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 1a AufenthG (BKA 2015a: 10). Dies betrifft unter anderem solche Personen, die ohne erforderlichen Pass oder Passersatz gemäß § 3 Abs. 1 AufenthG oder ohne den nach § 4 AufenthG erforderlichen Aufenthaltstitel eingereist sind. 1.481 Personen (2014: 2.967) wurden im Jahr 2015 innerhalb von sechs Monaten nach unerlaubter Einreise zurückgeschoben, während 8.913 Personen im Jahr 2015 (2014: 3.612) bei ihrem Versuch der Einreise noch an der Grenze zurückgewiesen wurden (Deutscher Bundestag 2016c: 1 ff.; vgl. für Abschiebungen Kap. 5.2.2).

4.2 Nationale Entwicklungen

Aufenthaltserlaubnis für Geduldete

Am 1. August 2015 trat das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung in Kraft. Mit dem Gesetz gingen Erleichterungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Geduldete einher. So wurde § 25a AufenthG u. a. dahingehend geändert, dass „gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden“ bereits nach vierjährigem Voraufenthalt in der Bundesrepublik und in der Regel vierjährigem Schulbesuch oder einem anerkannten Schulabschluss eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll (vgl. Grote/Vollmer 2016: 23 f.).

Neu geschaffen wurde auch § 25b AufenthG, wonach einer geduldeten Person eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn sie sich „nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat“ (§ 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis wird in dem Fall für längstens zwei Jahre erteilt. Voraussetzung zur Erteilung ist im Regelfall, dass der betreffende Geduldete „sich seit mindestens acht Jahren oder, falls er zusammen mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat“ (§ 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG). Darüber hinaus müssen u. a. der Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit gesichert sein,⁴² mündliche Deutschkenntnisse

41 Am GASIM sind die folgenden Behörden beteiligt: Bundespolizei, Bundeskriminalamt, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Zoll – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz und Auswärtiges Amt.

42 Unter bestimmten Bedingungen ist für Studierende, Auszubildende, Familien mit minderjährigen Kindern, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern sowie Personen, die pflegebedürftige nahe Angehörige pflegen, ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen in der Regel unschädlich (§ 25b Abs. 1 Satz 3 AufenthG).

auf A2-Niveau sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet vorliegen sowie bei schulpflichtigen Kindern der Schulbesuch nachgewiesen werden (§ 25b Abs. 1 Nr. 2–5). Unter bestimmten Voraussetzungen soll auch dem Ehegatten, dem Lebenspartner sowie minderjährigen ledigen Kindern der begünstigten Person eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn diese in familiärer Lebensgemeinschaft zusammenleben (vgl. § 25b Abs. 4 AufenthG). Die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist jedoch ausgeschlossen, wenn der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit verhindert oder verzögert. Bei Vorliegen bestimmter Straftaten ist die Aufenthaltserlaubnis ebenfalls nicht zu erteilen (vgl. § 25b Abs. 2 i. V. m. § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG).

Nachhaltig integrierte Geduldete, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 1 AufenthG erteilt wurde, können Familienangehörige nach Deutschland nachholen, sofern die allgemeinen Voraussetzungen für einen Familiennachzug erfüllt sind und der Nachzug von Ehegatten und Kindern zudem aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen oder aufgrund der Wahrung politischer Interessen Deutschlands erfolgt. § 29 Abs. 3 AufenthG wurde entsprechend geändert (DRK 2015: 3).

Verkürzung der Duldung von sechs auf drei Monate

Mit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes zum 21. Oktober 2015 wurde der Zeitraum, in dem die oberste Landesbehörde ohne Einvernehmen des Bundesministeriums des Innern einen Abschiebungsstopp verfügen kann, von ehemals sechs auf drei Monate verkürzt (§ 60a Abs. 1 AufenthG).

Einjährige Duldung bei qualifizierter Berufsausbildung

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung kann zudem eine einjährige Duldung erteilt werden, wenn ein ausländischer Jugendlicher vor Vollendung des 21. Lebensjahres eine qualifizierte Berufsausbildung in Deutschland aufnimmt. Die Aufenthaltserlaubnis soll anschließend um jeweils ein Jahr verlängert werden, sofern die Ausbildung fortbesteht (§ 60 Abs. 2 AufenthG). Ausgeschlossen von dieser Neuregelung sind allerdings Zugewanderte aus sicheren Herkunftsstaaten.

Ge- und verfälschte Grenzübertrittsdocuments

Im Jahr 2015 wurden von der BPOL 4.973 ge- oder verfälschte Grenzübertrittsdocuments festgestellt. 3.357 dieser Fälle stellten zudem einen Identitätsbetrug dar. Knapp die Hälfte dieser Fälle entfiel auf Personen aus Somalia, Syrien und Iran.

Anonyme Krankenscheine für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität

Mit einem anonymen Krankenschein soll es Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus ermöglicht werden, sich in den jeweiligen Bundesländern ärztlich behandeln zu lassen, ohne wie bisher auf ehrenamtliche, unentgeltliche, kostenreduzierte und/oder spendenbasierte medizinische Versorgung angewiesen zu sein oder beim zuständigen Sozialträger Behandlungsausweise beantragen zu müssen (vgl. für eine Übersicht zur medizinischen Versorgung von irregulär aufhaltigen Migranten in Deutschland: Mylius 2016). Während ärztliches Personal, inkl. des Verwaltungspersonals öffentlicher Krankenhäuser, Apotheker sowie Angehörige von Heilberufen der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen und bis auf in Ausnahmesituationen keine Patientendaten an die Ausländerbehörde übermitteln darf (vgl. Ärztekammer Nordrhein 2015), sind Mitarbeitende von Sozialträgern wiederum verpflichtet, die nicht aufenthaltsberechtigte Person an die Ausländerbehörde zu melden, was in der Folge zu einer Abschiebung der betreffenden Person führen kann. Aus diesem Grund vermeiden oder verzögern irregulär aufhaltige Personen oftmals notwendige medizinische Behandlungen, was laut Bundesärztekammer (BÄK) „zu einer Verschlimmerung und sogar Chronifizierung von Erkrankungen“ führen kann (BÄK 2013).

Die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen geführte Regierung in Niedersachsen hatte aufgrund dessen Mitte 2014 Planungen für ein Modellprojekt in Kooperation mit der medizinischen Flüchtlingshilfe zur Einführung eines anonymen Krankenscheins in Göttingen begonnen, wobei auch die Oppositionsparteien CDU und FDP die Pläne zunächst befürworteten (HAZ 2014). Auf Grundlage der Ergebnisse des Göttinger Modellprojekts beschloss schließlich die Landesregierung im Jahr 2015 die Einführung eines dreijährigen Modellversuchs zur Einführung des anonymen Krankenscheins mit einer zentralen Ausgabestelle in Verantwortung der medizinischen Flüchtlingshilfe in Göttingen⁴³. Der Modellversuch startete Mitte Januar 2016

43 Medizinische Flüchtlingshilfe Göttingen e.V.: www.mfh-goe.org.

und sieht eine Gesamtinvestition von 1,5 Mio. Euro für die Kosten der medizinischen Versorgung (Höland 2016a) sowie 120.000 Euro für „Legalisierungsberatungen“ vor (Höland 2016b). Während Vertreter der Landesregierung den Modellversuch als „weiteren Baustein einer teilhabeorientierten Migrationspolitik“ lobten (SPD 2015), kritisierte die Landes-CDU selbiges als „verheerendes Signal für Menschen ohne Papiere“ (Höland 2016a).

Vorschlag einer stichtagsgebundenen Legalisierung

Guntram Schneider (SPD), Minister für Arbeit, Integration und Soziales in Nordrhein-Westfalen, schlug am 25. März 2015 eine stichtagsgebundene Legalisierungskampagne für irregulär aufhältige Migranten vor. Bundesinnenminister de Maizière (CDU) lehnte die Forderung strikt ab und bezeichnete diese als „grundfalschen Weg, Zuwanderung zu steuern“. Eine Legalisierung würde zudem „massiv neue Anreize für illegale Migration schaffen“ (Sanchez 2015).

4.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Siehe Kap. 3.7 und Kap. 5.

5 Rückkehrmigration

5.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Rückkehrpolitik ist ein Steuerungsinstrument der Migrationspolitik. Sie zielt darauf, dass diejenigen, die kein Aufenthaltsrecht haben, das Bundesgebiet bzw. das Unionsterritorium verlassen. Zur Rückkehrpolitik gehören sowohl Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bzw. Weiterwanderung, der Reintegration sowie der Rückübernahme durch die Herkunftsländer als auch Maßnahmen zur zwangsweisen Rückführung (Zurückweisung, Zurückschiebung, und Abschiebung). Die freiwillige Rückkehr hat dabei Vorrang vor der zwangsweisen Rückführung, was sowohl im nationalen Recht (u. a. § 58 Abs. 1 AufenthG) als auch in verschiedenen EU-Richtlinien und Verordnungen festgelegt ist (z. B. Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG).

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr/Weiterwanderung verfügt Deutschland seit 1979 über das Bund-Länder-Rückkehrförderprogramm REAG – seit 1989 ergänzt durch GARP.⁴⁴ Das REAG/GARP-Programm stellt das zahlenmäßig wichtigste Rückkehrförderprogramm dar und bietet neben der Übernahme von Reisekosten auch Reisebeihilfen und ggf. Starthilfen zur Wiedereingliederung, deren Höhe abhängig vom Herkunftsstaat ist. Im Jahr 2015 hatten die folgenden Personengruppen die Möglichkeit unterschiedliche Leistungen im Rahmen von REAG/GARP zu erhalten: Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge, Bürgerkriegsflüchtlinge, irreguläre Aufenthaltliche und Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel. Ausschließlich Beförderungskosten und keine Reisebeihilfe oder Starthilfe erhalten Staatsangehörige europäischer Drittstaaten, d. h. Nicht-EU-Staaten, aus denen eine visumfreie Einreise in das Bundesgebiet möglich ist und deren Staatsangehörige nach dem Beginn der jeweiligen Visumfreiheit nach Deutschland eingereist sind (insbesondere visafreie Länder des Westlichen Balkans sowie der Republik Moldau). Ausgenommen von diesen Vorgaben sind Opfer von Menschenhandel, die im Rahmen des REAG/GARP-Programms auch dann unterstützt

werden können, wenn sie aus Mitgliedstaaten der EU oder visafreien Drittstaaten kommen.

Daneben existiert eine Vielzahl von transnationalen, bundes- und landesweiten sowie kommunalen Projekten, die die Rückkehr und Reintegration in das jeweilige Herkunftsland fördern sollen und die auch Leistungen neben sowie über REAG/GARP hinaus gewähren (vgl. für eine Übersicht der Akteure: Grote 2015). Ein Beispiel eines internationalen Rückkehr- und Reintegrationsprojekts unter Beteiligung Deutschlands ist das European Reintegration Instrument Network (ERIN). „ERIN ist ein gemeinsames Rückkehr- und Reintegrationsprojekt von sieben europäischen Partnerstaaten (Niederlande, Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Nordirland sowie Norwegen als Nicht-EU-Staat). Das Netzwerk bietet unter Leitung der Niederlande Reintegrationsunterstützung für freiwillig Rückkehrende sowie zwangsweise Rückgeführte im Herkunftsland in Form von sozialer Begleitung und beruflicher Unterstützung durch Vertragspartner in den jeweiligen Ländern an. Reintegrationsleistungen für Rückkehrende aus Deutschland stehen für Afghanistan, Iran, Nigeria, Pakistan und Somaliland zur Verfügung“ (Grote 2015: 40).

Neben den unterstützenden Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr haben die zuständigen Behörden Zwangsmittel zur Verfügung, um die Ausreisepflicht durchzusetzen: die Zurückschiebung und die Abschiebung. Zurückschiebung und Abschiebung zählen zu den aufenthaltsbeendenden Maßnahmen. Nach § 57 AufenthG erfolgt eine Zurückschiebung, wenn die unerlaubte Einreise bereits erfolgt ist und die Person im grenznahen Raum festgestellt wurde. Dabei darf eine Zurückschiebung nur dann erfolgen, wenn kein Asylantrag gestellt wurde und keine Abschiebungsverbote vorliegen. Ist die unerlaubte Einreise aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erfolgt, soll die betreffende Person dorthin zurückgeschoben werden.

Im Unterschied zur Zurückschiebung stellt die Abschiebung keine unmittelbare Reaktion auf die illegale Einreise dar, sondern setzt voraus, dass zum einen die Ausreisepflicht vollziehbar ist und zum anderen die freiwillige Ausreise in der eingeräumten Frist nicht erfolgt ist oder eine Überwachung der Ausreise als nötig erachtet wird. Die Ausreisepflicht ist vollziehbar, wenn die Ausreisefrist verstrichen ist und keine Rechtsmittel mit aufschiebender

⁴⁴ REAG: Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany; GARP: Government Assisted Repatriation Program; s. im Detail zu REAG/GARP, aber auch zu weiteren transnationalen, bundes- und landesweiten sowie kommunalen Rückkehrprogrammen: Grote 2015.

Wirkung gegen die Versagung eines Aufenthaltstitels bzw. die Ablehnung eines Asylantrags eingelegt werden können.

Mit der Ausweisung existiert ein weiteres Instrument, das zur Beendigung des Aufenthalts führen soll und auch Mittel der zwangsweisen Rückführung nach sich ziehen kann; hier stellt die Beendigung des Aufenthalts jedoch kein Mittel zur Durchsetzung der Migrationspolitik dar. Stattdessen handelt es sich um ein Instrument, mit dem Ausländer, von denen eine Gefährdung der Ordnung und Sicherheit oder der Interessen der Bundesrepublik ausgeht, des Landes verwiesen werden können. In diesem Fall führt erst die Ausweisung zum Verlust des Aufenthaltstitels. Ein noch stärkeres, im Aufenthaltsrecht verankertes Instrument stellt die Abschiebungsanordnung dar (§ 58a AufenthG und § 34a AsylG). Es ermöglicht den obersten Landesbehörden bzw. dem Bundesministerium des Innern, einen Ausländer „auf Grund einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr“ abzuschieben (§ 58a Abs. 1 und 2 AufenthG) und als letztes Mittel auch in Abschiebungshaft zu nehmen. Ausweisung, Ab- und Zurückschiebung ziehen zudem ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG nach sich. Auch für den Fall, dass ein Ausländer in einen sicheren Drittstaat oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat abgeschoben werden soll, ordnet das BAMF die Abschiebung in diesen Staat an, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann (§ 34a Abs. 1 Satz 1 AsylG).

Zur Erleichterung aufenthaltsbeendender Maßnahmen hat der Bund mit einigen Herkunftsstaaten Rückübernahmeabkommen geschlossen, durch die die Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger konkretisiert wird. Darüber hinaus enthalten die in den letzten Jahren geschlossenen Abkommen regelmäßig die an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Verpflichtung zur Übernahme und Durchbeförderung von ausreisepflichtigen Personen, die nicht Staatsangehörige der jeweiligen Vertragspartner sind (Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen).⁴⁵

Darüber hinaus finden sich auch im Bereich der zwangsweisen Rückführung Austausch- und Kooperationsnetzwerke, an denen auch Deutschland beteiligt ist. Dies betrifft beispielsweise das EURINT-Netzwerk, ein Zusammenschluss aus 21 EU-Mitgliedstaaten sowie Frontex. Für Deutschland beteiligt sich die Bundespolizei.

5.2 Nationale Entwicklungen

Bund-Länder-Koordinierungsstelle zum Integrierten Rückkehrmanagement

Nach der gemeinsamen Erklärung der Innenministerinnen und Innenminister sowie Innensenatorinnen und -senatoren der Länder wurde zum Jahresende 2014 die Bund-Länder-Koordinierungsstelle zum Integrierten Rückkehrmanagement (BLK-IRM) beim BAMF eingerichtet. Die Stelle soll sowohl die Abstimmung zwischen den Maßnahmen der freiwilligen und der zwangsweisen Rückkehr als auch die Kooperation zwischen Bund und Ländern verbessern und so zu einer stärkeren Kohärenz der Rückkehrmaßnahmen beitragen. Darüber hinaus erstreckt sich das Mandat der BLK-IRM auch auf den Bereich der Dublin-Überstellungen in andere Mitgliedstaaten.

Einen ersten Bericht mit Empfehlungen zur Überarbeitung praktischer Rückkehrmaßnahmen legte die Koordinierungsstelle den Innenministerien der Länder anlässlich ihrer Konferenz am 25./26. Juni 2015 in Mainz vor. Unter anderem wurden eine engere Verzahnung von freiwilliger Rückkehr und Rückführungen in der Öffentlichkeitsarbeit, die Vereinheitlichung der Passersatzpapierbeschaffung sowie die Zentralisierung der Aufenthaltsbeendigung vorgeschlagen. Des Weiteren wurden ein strukturiertes Vorgehen gegenüber unkooperativen Herkunftsländern sowie eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit Ärzten bei der Feststellung der Reisefähigkeit vorgeschlagen.⁴⁶ Die Innenministerien der Länder – mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz – beauftragten die BLK-IRM, die Umsetzung dieser Maßnahmen zu prüfen (IMK 2015: 22). Der nächste Bericht der BLK-IRM wird der Innenministerkonferenz im Frühjahr 2016 vorgelegt.

Neuregelung des Ausweisungsrechts

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, das am 1. August 2015 in Kraft trat, regelte der Bundestag das in den §§ 53–56 AufenthG verankerte Ausweisungsrecht neu. An die Stelle des bisherigen, dreistufigen Ausweisungssystems trat eine Regelung, die den Ausländerbehörden eine am Einzelfall orientierte Abwägung zwischen dem individuellen Bleibeinteresse und dem staatlichen Ausweisungsinteresse auferlegt. In der bisherigen Fassung wurde zwischen der zwingenden Ausweisung sowie der Regel- und der Ermessensausweisung

⁴⁵ Eine Auflistung sämtlicher Rückübernahmeabkommen ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile (31.03.2016).

⁴⁶ http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Rueckkehrfoerderung/2014-bund-laender-koordinierungsstelle.pdf?__blob=publicationFile (24.02.2016).

unterschieden, mit der die Behörden auf Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit reagieren konnten bzw. mussten. Ebenso war geregelt, welche Personengruppe besonderen Ausweisungsschutz genoss. Mit der Neuregelung reagierte der Gesetzgeber auf die Rechtsprechung, die das bisherige Ausweisungsrecht zunehmend in Frage gestellt hatte (siehe auch Marx 2015).

5.2.1 Freiwillige Rückkehr

Rückkehrförderung REAG/GARP

Im Jahr 2015 wurden insgesamt 35.514 Förderungsbewilligungen zur freiwilligen Ausreise über das Programm REAG/GARP erteilt. Dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme um rund 242 % (2014: 10.375 Förderungsbewilligungen). Abbildung 3 zeigt, dass das Gros der Bewilligungen auf Staatsangehörige Albanien (absolut: 11.378, d. h. rd. 32 % aller Bewilligungen) und des Kosovo (8.026, rd. 23 %) entfiel. Weitere wichtige Gruppen unter den Rückkehrern waren Staatsangehörige Serbiens (6.155:

18 %), Mazedoniens (2.901, rd. 8 %) sowie Bosnien und Herzegowinas (1.699, rd. 5 %).

Am 26. Februar 2015 wurde aufgrund des sprunghaften Anstiegs der Asylzugangszahlen entschieden, auch kosovarischen Staatsangehörigen, die nach dem 31. Dezember 2014 eingereist waren, keine Reisebeihilfe und keine Starthilfe mehr, sondern nur noch Beförderungskosten zu gewähren, wie dies bereits für Personen aus Ländern des Westbalkans eingeschränkt wurde, seit für diese eine visumsfreie Einreise gilt.

Leitlinien zur Rückkehrberatung

Die Arbeitsgruppe ‚Freiwillige Rückkehr‘ der BLK-IRM (siehe oben), die sich aus dem BAMF sowie Vertretern der für freiwillige Rückkehr zuständigen Stellen der Bundesländer zusammensetzt, hat im April 2015 Leitlinien für die Rückkehrberatung erarbeitet und veröffentlicht. Ziel ist, die Rückkehrberatung flächendeckend an einheitlichen Standards und Zielen auszurichten. Dies soll bereits

Abbildung 3: Förderungsbewilligungen REAG/GARP 2015

Gesamtzahl: 35.514

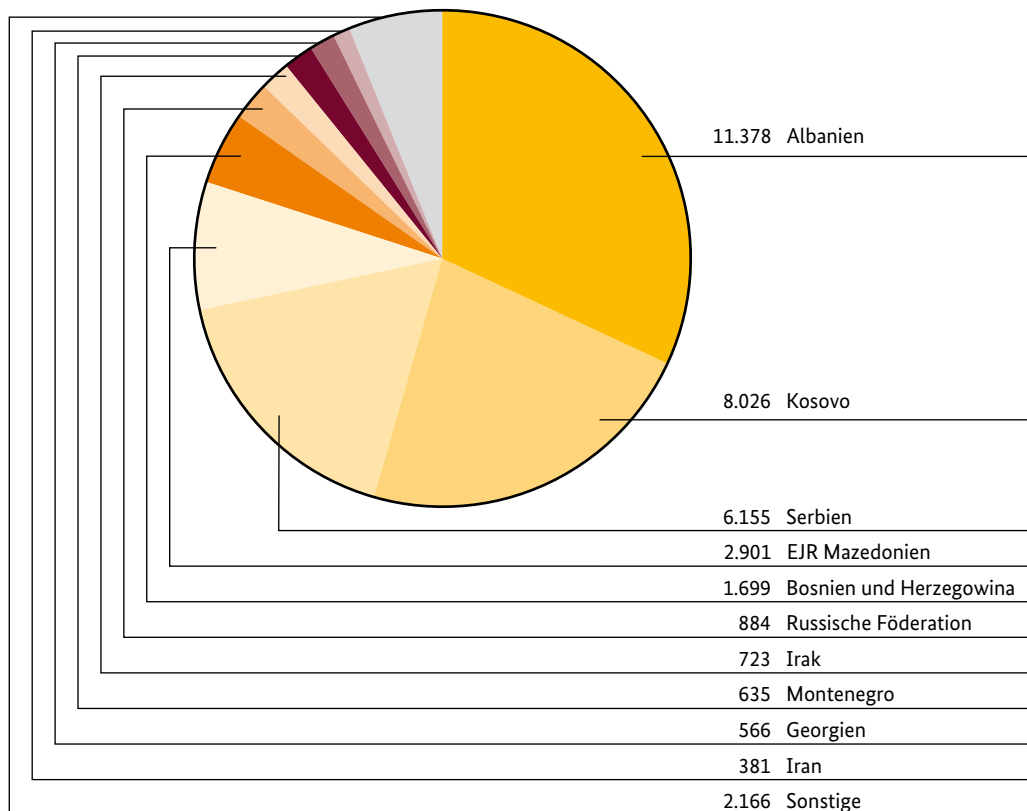


Tabelle 3: Vollzogene Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
Abschiebungen	7.917	7.651	10.198	10.884	20.888
Zurückschiebungen	5.281	4.417	4.498	2.967	1.481
Zurückweisungen	3.378	3.829	3.856	3.612	8.913

Quelle: Deutscher Bundestag 2012, 2013, 2014c, 2015i, 2016c

während des Asylverfahrens einsetzen und am Einzelfall orientiert sein. Ebenso soll sie neutral und unter der Berücksichtigung der aufenthaltsrechtlichen Situation ergebnisoffen sein.⁴⁷

Projekt URA 2 im Kosovo

Im Anschluss an ein von Januar 2006 bis Oktober 2008 durch die Europäische Kommission gefördertes Rückkehrprojekt startete im Januar 2009 im Kosovo ‚URA 2‘ als national gefördertes Folgeprojekt des Bundes in Zusammenschluss mit mehreren Bundesländern (mittlerweile Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Im Jahr 2016 kamen weiterhin die Bundesländer Berlin und Bremen hinzu. Ziel des Projektes ist es zurückkehrenden Personen die Reintegration in der Republik Kosovo zu erleichtern und das Rückkehrmanagement insgesamt weiter zu verbessern. Das Projekt bietet neben Sozialberatung und Arbeitsvermittlung auch psychologische Betreuung für Rückkehrende an. Im Jahr 2015 wurden 4.310 Sozialberatungen geleistet und 805 Personen finanziell unterstützt (2014: 234 finanzielle Unterstützungen).

Integrierte Reintegration im Irak (Autonome Region Kurdistan – ARK)

Zum 1. Juni 2015 starteten das BAMF und IOM das Projekt ‚Integrierte Reintegration im Irak (Autonome Region Kurdistan – ARK)‘. Mit dem Programm werden freiwillige Rückkehrer und Reintegration in die ARK gefördert, die die Voraussetzungen für eine Förderung über das REAG/GARP-Programm erfüllen mussten. Unterstützt werden können unter anderem die Gründung von Mikrounternehmen, eine Berufsausbildung sowie die Wohnungs- und

Schulsuche. Darüber hinaus können spezielle Hilfen für besonders Schutzbedürftige bereitgestellt werden. Ko-finanziert wird das Projekt durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF).⁴⁸ Bereits zwischen 2012 und 2015 hatten das Bundesamt und IOM mit Unterstützung des Europäischen Rückkehrfonds ein Reintegrationsprojekt in der Region durchgeführt.

Rückkehrprogramme der Länder, Kommunen und von nicht-staatlichen Akteuren

Neben den staatlichen Programmen zur freiwilligen Rückkehr haben eine Vielzahl von Ländern und Kommunen sowie nicht-staatlichen Organisationen weitere Programme aufgelegt, die sich teils auf bestimmte (besonders vulnerable) Zielgruppen, spezifische Herkunftsregionen oder besondere Förderleistungen und Rückkehrvorbereitungsmaßnahmen konzentrieren (vgl. Grote 2015).

5.2.2 Zwangsweise Rückkehr

Statistiken

Im Jahr 2015 wurden in Deutschland 20.888 Abschiebungen, 1.481 Zurückschiebungen und 8.913 Zurückweisungen vollzogen (vgl. zu den Vorjahren Tabelle 3).

Zugriff auf die Daten von Internetanbietern

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung ermöglicht der Gesetzgeber den Behörden, Daten bei Telekommunikationsanbietern abzufragen (§ 48a AufenthG), „soweit dies für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit des Ausländers und für die Feststellung und Geltendmachung einer Rück-

47 http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Rueckkehrfoerderung/leitlinien-zur-r%C3%BCckkehrberatung.pdf?__blob=publicationFile (24.02.2016).

48 <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/ProjektNordirak/projekt-nordirak-node.html> (26.02.106).

führungsmöglichkeit in einen anderen Staat [...] erforderlich ist und der Zweck der Maßnahme nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann“ (§ 48 Abs. 3a). Vor Inkrafttreten des Gesetzes war es den Behörden lediglich möglich, Datenträger im Besitz des Ausländers auszuwerten.

Neuregelung der Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung legte der Gesetzgeber auch Kriterien vor, wann von einer Fluchtgefahr ausgegangen werden und dementsprechend Abschiebungshaft verhängt werden kann. Nach § 2 Abs. 14 AufenthG sprechen nunmehr die folgenden Kriterien für das Vorliegen einer Fluchtgefahr (im Sinne von § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG):

- „1. der Ausländer hat sich bereits in der Vergangenheit einem behördlichen Zugriff entzogen, indem er seinen Aufenthaltsort trotz Hinweises auf die Anzeigepflicht nicht nur vorübergehend gewechselt hat, ohne der zuständigen Behörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist,
2. der Ausländer täuscht über seine Identität, insbesondere durch Unterdrückung oder Vernichtung von Identitäts- oder Reisedokumenten oder das Vorgeben einer falschen Identität,
3. der Ausländer hat gesetzliche Mitwirkungshandlungen zur Feststellung der Identität verweigert oder unterlassen und aus den Umständen des Einzelfalls kann geschlossen werden, dass er einer Abschiebung aktiv entgegenwirken will,
4. der Ausländer hat zu seiner unerlaubten Einreise erhebliche Geldbeträge an einen Dritten für dessen Handlung nach § 96 aufgewandt, die für ihn nach den Umständen derart maßgeblich sind, dass darauf geschlossen werden kann, dass er die Abschiebung verhindern wird, damit die Aufwendungen nicht vergeblich waren,
5. der Ausländer hat ausdrücklich erklärt, dass er sich der Abschiebung entziehen will oder
6. der Ausländer hat, um sich der bevorstehenden Abschiebung zu entziehen, sonstige konkrete Vorbereitungshandlungen von vergleichbarem Gewicht vorgenommen, die nicht durch Anwendung unmittelbaren Zwangs überwunden werden können“.

Mit § 62b AufenthG wurde darüber hinaus der Ausreisegewahrsam geschaffen. Damit kann eine vollziehbar ausreisepflichtige Person auf richterliche Anordnung für bis zu vier Tage in Gewahrsam genommen werden, wenn die Ausreisepflicht abgelaufen ist und er wiederholt seinen Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen ist oder über seine Identität getäuscht hat.

Unangekündigte Abschiebungen

Zu Erleichterung von Abschiebungen hat der Gesetzgeber mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz auch § 59 Abs. 1 AufenthG überarbeitet, sodass seit dem 21. Oktober 2015 Abschiebungen nicht mehr im Vorhinein angekündigt werden dürfen, wie es einzelne Bundesländer bis dahin gehandhabt hatten.

Rückführungszentren

2015 richtete Bayern zwei Rückführungszentren für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten im Sinne des § 29a AsylG ein. Zur Erleichterung der späteren Abschiebung bringt Bayern Staatsangehörige der Balkanstaaten nicht mehr in den regulären Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber unter, sondern in gesonderten Einrichtungen in Manching und Bamberg. Die dortigen Außenstellen des Bundesamts bearbeiten ausschließlich Asylanträge von Angehörigen der Westbalkanstaaten.

Diese Maßnahmen werden von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Nichtregierungsorganisationen aufgrund der Unterbringungssituation, der Bedingungen für die Sozialberatung und dem dadurch angestoßenen Sonderverfahren, das vor allem Sinti und Roma trifft, kritisiert (Bayerischer Rundfunk 2016; Bayerischer Flüchtlingsrat 2015).

Neue Organisationseinheit zur Passbeschaffung

Am 5. November 2015 beschlossen die Parteivorsitzenden der Regierungskoalition (CDU, CSU und SPD) in Berlin bzw. Potsdam unter Fortentwicklung der bereits bestehenden Clearingstelle eine neue Organisationseinheit zu schaffen, die in dauerndem Kontakt mit den Auslandsvertretungen der Herkunftsstaaten stehen soll, um diese zur Rücknahme ihrer Staatsbürger zu bewegen sowie die entsprechenden Passersatzpapiere zu beschaffen (CDU/CSU/SPD 2015: 3; Lohse 2015b). Diese neue Organisationseinheit ist organisatorisch im Bundespolizeipräsidium angebunden.

Arbeitsstäbe Rückführungen in den Bundesländern

Zur Ausweitung und Erleichterung von Abschiebungen wurden in zahlreichen Bundesländern – meist angesiedelt in den jeweiligen Innenministerien – sogenannte ‚Arbeitsstäbe Rückführungen‘ eingerichtet. Diese haben in der Regel die Aufgabe zur Beschleunigung aufenthaltsbeendender Maßnahmen beizutragen, wobei der Schwerpunkt auf medizinische Abschiebehindernisse gelegt wird (FAZ 2015).

Keine Verlängerung der Winterabschiebestopps

Im Unterschied zu den Vorjahren erließen Thüringen und Schleswig-Holstein keinen Abschiebestopp für den Winter 2015/16. Diese Bundesländer hatten in den Wintermonaten der vergangenen Jahre aufgrund humanitärer Erwägungen keine Abschiebungen – insb. in die Westbalkanländer – durchgeführt (vgl. BAMF/EMN 2015).

6 Internationaler Schutz und Asyl

6.1 Nationales Asylsystem

6.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen zählt zu den quantitativ bedeutendsten Aufenthaltswegen in Deutschland. Die Voraussetzungen für die Aufnahme politisch Verfolgter sowie anderer Schutzsuchender sind in Art. 16a Grundgesetz (GG), in den §§ 22–25 und 60 AufenthG sowie im Asylgesetz (AsylG) geregelt. Das BAMF entscheidet über die Asylanträge.

Nach § 13 Abs. 2 AsylG wird mit jedem Asylantrag internationaler Schutz (Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiärer Schutz) und, wenn der Antragsteller dies nicht ausdrücklich ablehnt, die Anerkennung als Asylberechtigter nach dem Grundgesetz beantragt. Außerdem wird von Amts wegen gemäß § 24 Abs. 2 AsylG festgestellt, ob Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG vorliegen (vgl. dazu auch Parusel 2010). Letzteres kann auch isoliert bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragt werden. Die Entscheidung darf die Ausländerbehörde aber nach § 72 Abs. 2 AufenthG nur nach vorheriger Beteiligung des BAMF treffen. Dadurch kann die Sachkunde des Bundesamtes über die Verhältnisse in den Herkunftsländern in die Entscheidung einfließen.

Verantwortlich für die Unterbringung der Asylbewerber sowie die Gewährung der Geld- und Sachleistungen zu ihrer Existenzsicherung sind die Bundesländer. Um eine gleichmäßige Verteilung der Asylbewerber auf die Bundesländer zu gewährleisten, wird für jedes Bundesland eine Aufnahmequote aufgrund der Einwohnerzahl und des Steueraufkommens festgelegt („Königsteiner Schlüssel“). Zur Erstunterbringung haben die einzelnen Bundesländer Aufnahmeeinrichtungen geschaffen, denen jeweils eine Außenstelle des BAMF zugeordnet ist, wo der Asylantrag gestellt wird. Die meisten Bundesländer haben die langfristige Unterbringung an die Kommunen übertragen, die dazu sowohl auf Gemeinschaftsunterkünfte als auch auf die dezentrale Unterbringung in Einzelwohnungen zurückgreifen.

Die Versorgung von Asylbewerbern ist im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. Während der ersten drei Monate ist Asylbewerbern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit untersagt. Nach dieser Zeit kann die Bundesagentur für Arbeit der Ausübung einer abhängigen Beschäftigung zustimmen, falls für den konkreten Arbeitsplatz kein Deutscher, EU-Staatsbürger oder rechtmäßig aufhältiger Drittstaatsangehöriger zur Verfügung steht. Nach 15 Monaten genießen sie einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.

Seit 1953 haben mehr als 4 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt, davon mehr als 3 Millionen seit 1990. Nach einem vorläufigen Höchststand im Jahr 1992 (438.191 Asylanträge) war die Zahl der Asylanträge stark rückläufig. Nach einem Tiefststand von 19.164 Erstantragstellern im Jahr 2007 zeigt sich seither wieder ein Anstieg der Antragszahlen. Im Jahr 2015 wurden 441.899 Erstanträge erfasst und damit die Rekordmarke von 1992 übertroffen. Im Vergleich zum Vorjahr (173.072) bedeutete dies einen Zuwachs um 155,3 %. 2015 wurden insgesamt 476.649 Erst- und Folgeanträge auf Asyl gestellt. Dies entspricht einem Anstieg um 135 % gegenüber dem Vorjahr (2014: 202.834 Asylanträge).

6.1.2 Nationale Entwicklungen

Entwicklung der Asylantragszahlen

Im Jahr 2015 wurden beim BAMF 441.899 Asylerstanträge gestellt, 268.827 mehr als im Jahr 2014 (+155,3 %). Die Asylbewerberzahlen stiegen dabei bereits das achte Jahr in Folge an. Wie Tabelle 3 zeigt, ist bei allen Hauptherkunftsländern mit Ausnahme Serbiens (-472 Erstanträge, -2,7 %) und Eritreas (-2.322 Erstanträge, -17,6 %) ein Anstieg zu verzeichnen. Am stärksten fiel der Zuwachs bei Asylanträgen aus Syrien (+119.325 Erstanträge, +303,4 %), Albanien (+45.940 Erstanträge, +584,1 %), Kosovo (+26.519 Erstanträge, 383,9 %), Afghanistan (+22.267 Erstanträge, +244,3 %) und Irak (+24.439 Erstanträge, +457,2 %) aus, wobei der prozentuale Zuwachs am stärksten bei Asylbewerbern aus Albanien, Irak und Kosovo ausfiel.

Tabelle 4: Asylersanträge in den Jahren 2014 und 2015, Hauptherkunftsländer

	2014		2015		Veränderung der Asylersanträge in %	Veränderung der Asylersanträge absolut
	Asylersanträge	Asylanträge insgesamt	Asylersanträge	Asylanträge insgesamt		
Insgesamt	173.072	202.834	441.899	476.649	155,3%	268.827
Syrien	39.332	41.100	158.657	162.510	303,4%	119.325
Albanien	7.865	8.113	53.805	54.762	584,1%	45.940
Kosovo	6.908	8.923	33.427	37.095	383,9%	26.519
Afghanistan	9.115	9.673	31.382	31.902	244,3%	22.267
Irak	5.345	9.499	29.784	31.379	457,2%	24.439
Serbien	17.172	27.148	16.700	26.945	-2,7%	-472
Ungeklärt	3.421	3.678	11.721	12.166	242,6%	8.300
Eritrea	13.198	13.253	10.876	10.990	-17,6%	-2.322
Mazedonien	5.614	8.906	9.083	14.131	61,8%	3.469
Pakistan	3.968	4.226	8.199	8.472	106,6%	4.231

Quelle: BAMF. Die Reihenfolge richtet sich nach den zehn quantitativ bedeutsamsten Herkunftsländern im Jahr 2015

Die Hauptherkunftsländer der Asylersantragsteller des Jahres 2015 waren Syrien, Albanien, Kosovo, Afghanistan, Irak, Serbien, Eritrea, und die EJR Mazedonien.

Die Gesamtschutzquote stieg gegenüber dem Vorjahr von 31,5 % auf 49,8 % merklich an. Sowohl die absoluten Zahlen derer, die einen Schutzstatus erhielten, als auch der Anteil der Schutzberechtigten an den Asylsuchenden stieg gegenüber dem Vorjahr an: So wurden im Jahr 2015 137.136 Personen entweder als asylberechtigt nach Art. 16a GG oder als Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannt (2014 33.310). Subsidiären Schutz erhielten 1.707 Personen (2014: 5.174); nationale Abschiebeverbote wurden in 2.072 Fällen festgestellt (2014: 2.079).

Hinsichtlich der wichtigsten Herkunftsländer war die Schutzquote im Jahr 2015 bei Asylsuchenden aus Syrien (96,0 %), Eritrea (92,1 %) und Irak (88,6 %) am höchsten. Bei den Herkunftsländern Syrien, Irak, Afghanistan und Eritrea wird zu einem Großteil Flüchtlingsschutz gemäß der GFK gewährt, während subsidiärer Schutz hier nur eine nachrangige Rolle spielt. Aufgrund des seit Januar 2012 in Syrien eskalierenden Bürgerkriegs stellt das Bundesamt bei Antragstellern aus Syrien nunmehr grundsätzlich Flüchtlingsschutz fest. Von 105.620 Entscheidungen zum Herkunftsland Syrien wurden 101.137 Personen als asylberechtigt oder als Flüchtling im Sinne der GFK anerkannt, während 61 Personen subsidiärer Schutz gewährt wurde.

Bei weiteren 221 Personen aus Syrien wurden nationale Abschiebeverbote festgestellt.

Änderung des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) zum Asylgesetz (AsylG)

Mit dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes zum 24. Oktober 2015 wurde das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) in Asylgesetz (AsylG) umbenannt (vgl. für die damit einhergegangenen rechtlichen Änderungen Kap. 2.2 und 7.1.2).

Residenzpflicht

Mit dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes zum 24. Oktober 2015 wurden die zum 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Erleichterungen bei der räumlichen Beschränkung teilweise wieder revidiert. Zwar gilt nach wie vor, dass nach § 59a Abs. 1 Satz 1 AsylG die räumliche Beschränkung des Aufenthalts auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde „erlischt, wenn sich der Ausländer seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder gestattet im Bundesgebiet“ aufhält. Durch die Änderungen gilt die räumliche Beschränkung jedoch weiterhin für Asylbewerber, die verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG). Dies betrifft Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern im

Sinne von § 29a AsylG für die Dauer des Asylverfahrens bzw. im Fall einer Ablehnung für die gesamte Dauer des Aufenthalts im Bundesgebiet; alle anderen betrifft diese Regelung für höchstens sechs Monate (siehe unten).

Handlungsfähigkeit im Asylverfahren

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde die Handlungsfähigkeit in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren auf 18 Jahre angehoben. Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes lag die Handlungsfähigkeit in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Belangen bei 16 Jahren, sodass auch Minderjährige ohne die Zustimmung ihres gesetzlichen Vertreters rechtswirksame Handlungen, wie etwa das Stellen eines Asylantrags, vornehmen konnten. Dies war insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen auf die Situation unbegleiteter Minderjähriger von Menschenrechtsorganisationen wiederholt kritisiert worden (siehe auch Müller 2014).

Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten

Bereits am 24. Februar 2015 hatte Bayern über den Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Einstufung Albaniens, Montenegros und Kosovos als sichere Herkunftsstaaten eingebracht. Da im Bundesrat die nötige Mehrheit verfehlt wurde, wurde der Gesetzentwurf allerdings zu dem Zeitpunkt nicht in den Bundestag eingebracht. Auf Initiative der Bundesregierung erklärte der Bundestag mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz am 15. Oktober 2015 schließlich doch Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten.

Verlängerung des Aufenthalts in Aufnahmeeinrichtungen

Um die Verfahrensdauer zu verkürzen wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz auch die Höchstaufenthaltsdauer in einer Aufnahmeeinrichtung von drei auf sechs Monate heraufgesetzt (§ 47 Abs. 1 AsylG). Für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten gilt gar keine Höchstdauer; sie müssen bis zum Abschluss des Asylverfahrens bzw. im Fall der Ablehnung bis zur Ausreise in einer Aufnahmeeinrichtung verbleiben (§ 47 Abs. 1a AsylG).

Änderungen bei der Versorgung von Asylbewerbern

Da der Gesetzgeber in den Asylbewerberleistungen einen der Gründe für die steigende Zahl der Asylgesuche sah, wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

auch der Vorrang von Sach- gegenüber Geldleistungen für die Dauer des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung vorgeschrieben. Zu diesem Zweck wurde § 3 Abs. 1 AsylbLG neu gefasst. Die Änderungen traten zum 24. Oktober 2015 in Kraft.

Den Verschärfungen im Zuge des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes waren Initiativen unter anderem Bayerns vorangegangen, die Asylbewerberleistungen für Staatsangehörige der durch Anlage II zu § 29a AsylG (zu diesem Zeitpunkt noch AsylVfG) zu sicheren Herkunftsstaaten erklärten Länder auf das unabwiesbare Minimum zu reduzieren (Bundesrat 2015d). Dieser Vorschlag konnte sich jedoch nicht durchsetzen und die Verschärfungen erfolgten letztlich über den unbefristeten Verbleib von Asylbewerbern aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten in den Aufnahmeeinrichtungen und dem dortigen Primat von Sachleistungen.

Erst zum 1. März 2015 waren Änderungen bei der Versorgung von Asylbewerbern in Kraft getreten, mit denen der Bundestag den Vorrang von Geld- vor Sachleistungen nach dem Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung vorschrieb (§ 3 Abs. 2 AsylbLG; siehe auch BAMF/EMN 2015: 52f.).

Einreisesperre bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, das am 1. August 2015 in Kraft trat, wurde § 11 AufenthG neu gefasst, sodass das BAMF die Möglichkeit hat, im Fall der Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet eine befristete Wiedereinreisesperre zu verhängen. Diese Maßnahme ist Teil der Strategie, Asylanträge von Personen aus den sicheren Herkunftsstaaten des Westbalkans zu reduzieren, da diese Anträge im Fall einer Ablehnung kraft Gesetz als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden.

Darüber hinaus wurde dem Bundesamt die Aufgabe übertragen, von Amts wegen die Befristung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots im Dublin-Verfahren anzuordnen, in denen eine Überstellung des Drittstaatsangehörigen in einen EU Mitgliedstaat erfolgt.

Das Einreise- und Aufenthaltsverbot gem. § 11 Abs. 1 AufenthG entfaltet seine Wirkung kraft Gesetzes mit der tatsächlichen Abschiebung (sowie Ausreise nach Ausweisung und Zurückschiebung) des Drittstaatsangehörigen. Daher muss weder in Dublin-Verfahren noch in den übrigen ablehnenden Bescheiden, in denen eine Abschiebungsandrohung oder Anordnung erlassen wurde, eine

Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots erlassen werden, sondern lediglich das Einreise- und Aufenthaltsverbot (nach Ermessen) befristet werden.

Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Bundesländern

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde § 45 Abs. 2 AsylG neu geschaffen, um bei Aufnahmeengpässen Kooperationen zwischen den Ländern zu ermöglichen. Damit wird es möglich, dass zwei oder mehr Länder vereinbaren können, „dass Asylbegehrende, die von einem Land entsprechend seiner Aufnahmequoten aufzunehmen sind, von einem anderen Land aufgenommen werden“ (§ 45 Abs. 2 AsylG).

Verfahrensänderungen bei der Registrierung Asylsuchender

Am 15. Dezember 2015 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Registrierung Schutzsuchender in den Bundestag ein und schuf mit der Neufassung von § 63a AsylG die rechtliche Grundlage für den Ankunftsnachweis. Mit diesem Dokument wird die Registrierung ankommender Asylsuchender vereinfacht, indem alle beteiligten Behörden – BAMF, Aufnahmeeinrichtungen, Grenzpolizeien und Ausländerbehörden – die Daten zur Registrierung und Ausstellung des Ankunftsnachweises in einer für alle Behörden zugänglichen Datenbank abrufen können (BAMF 2015e). Damit werden die Verfahren vereinfacht, da nur ein einzelner Registrierungsvorgang erfolgt, statt Asylsuchende bei allen Behörden jeweils neu zu registrieren. Gleichzeitig ist der Ankunftsnachweis die Voraussetzung für den Bezug voller Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das Gesetz ist am 06. Februar 2016 in Kraft getreten. Der Bundestag stimmte dem Gesetz am 14. Januar 2016 zu. Bereits Ende Dezember 2015 wurde an vier Standorten des BAMF mit der Erprobung des Ankunftsnachweises begonnen, Berlin, Heidelberg, Bielefeld und Zirndorf (BAMF 2015e).

Verwaltungsgerichtsreform

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz schuf der Bundestag die Grundlage dafür, dass die Bundesländer mittels Rechtsverordnung festlegen können, dass sich Verwaltungsgerichte bei Asylsachen auf bestimmte Herkunftsländer spezialisieren und Streitfälle aus den Bezirken anderer Verwaltungsgerichte übernehmen können (§ 83 AsylG). Bereits am 14. September 2015 hatte das Bundesland Brandenburg eine ähnlich lautende Gesetzes-

initiative in den Bundesrat eingebracht, diese dann jedoch mit Verweis auf das durch die Bundesregierung vorgelegte Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz zurückgezogen (Bundesrat 2015e).

Auf eine Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit zielte auch ein Vorstoß des Freistaats Sachsen. Angesichts der zunehmenden Belastung der Verwaltungsgerichte aufgrund von Klagen gegen negative Asylbescheide beabsichtigte das Bundesland, Richter auf Probe als Einzelrichter über einfach gelagerte Asylfälle entscheiden zu lassen; der Vorgang wurde an den Innen- und Rechtausschuss überwiesen (Bundesrat 2015f).

Vereinfachte Schaffung neuer Asylbewerberunterkünfte

Im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes ermöglichte der Gesetzgeber den Bundesländern und Landesaufnahmebehörden bei der Schaffung neuer Unterkünfte für Schutzsuchende bislang geltende Bauvorschriften zu unterschreiten. Zu diesem Zweck wurden Änderungen im Bauplanungsrecht sowie im Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz vorgenommen.

Entlastung von Ländern und Kommunen

Bereits im Dezember 2014 einigten sich Bund und Länder darauf, dass der Bund den Ländern und Kommunen 2015 zusätzliche 500 Mio. € zur Verfügung stellt, um die mit der Aufnahme von Asylbewerbern verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Im Fall weiterer, hoher Antragszahlen sind auch für das Jahr 2016 500 Mio. € vorgesehen (Bundesrat 2015g). Vorgesehen sind die Mittel sowohl zur Deckung der Aufwendungen für Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern als auch für die Gewährleistung eines adäquaten Aufnahmesystems für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Am 21. Mai 2015 stimmte der Bundestag und am 12. Juni 2015 der Bundesrat dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern zu. Kern des Artikelgesetzes ist das neu geschaffene Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“, mit dem der Bund das vereinbarte Sondervermögen zur Verfügung stellt. Zu diesem Zweck wurde auch ein Nachtragshaushalt für das Jahr 2015 verabschiedet.

Im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde auch die Umsatzsteuerverteilung geändert, um Länder und Kommunen weiter zu entlasten. Ebenso erhöhte

der Bund seine Beteiligung am sozialen Wohnungsbau, um den mit der Asylzuwanderung verbundenen Mehrbedarf an günstigem Wohnraum zu begegnen.

Änderungen beim Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber

Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes lockerte die Bundesregierung auch das Verbot der Leiharbeit für Asylbewerber und Geduldete.⁴⁹ Fachkräfte, denen eine Duldung oder eine Aufenthaltsgestattung erteilt wurde, dürfen demzufolge bereits nach drei Monaten als Leiharbeiter tätig werden; handelt es sich nicht um Fachkräfte, beträgt die Frist 15 Monate (§ 32 Abs. 5 BeschV).

Dagegen verbot der Bundestag mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten im Sinne des § 29a AsylG, die nach dem 31. August 2015 ihren Asylantrag gestellt haben, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (§ 61 Abs. 2 AsylG).

Reformvorschläge der Oppositionsfractionen

2015 brachten die Bundestagsfractionen der Oppositionsparteien Bündnis 90 / Die Grünen sowie DIE LINKE mehrere Vorschläge zur Reform des Asylrechts ein.

Um den Arbeitsaufwand beim Bundesamt zu reduzieren, schlug die Fraction von Bündnis 90 / Die Grünen vor, die Widerrufsprüfung nach § 73 Abs. 2a AsylG abzuschaffen. Zur Begründung führte die Partei an, dass in weniger als 3 % aller überprüften Asylberechtigungen bzw. Zuerkennungen von internationalem Schutz ein Widerruf erfolgte. Die Kapazitäten beim Bundesamt sollten stattdessen für die Prüfung und Bearbeitung von Asylanträgen genutzt werden. Unterstützt wurde der Vorschlag von der Fraction DIE LINKE, scheiterte jedoch am Widerstand der Regierungsfractionen (Deutscher Bundestag 2015j: 15489).

Zwei weitere, von Bündnis 90 / Die Grünen bzw. von der Partei DIE LINKE eingebrachte Vorschläge sahen vor, diejenigen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Straf- und Bußgeldvorschriften abzuschaffen, die nur durch nicht-deutsche Staatsangehörige erfüllt werden können, bzw. die illegale Einreise von der Strafbarkeit auszunehmen. Der Vorschlag von Bündnis 90 / Die Grünen sieht unter anderem vor, die §§ 84 bis 86 des AsylG zu streichen, aufgrund derer Freiheits- bzw. Geldstrafen bei Verstößen

gegen die asylrechtlichen Vorschriften – insbesondere bei Verstößen gegen die Residenzpflicht – sowie bei der Verleitung zu missbräuchlichen Asylantragstellung verhängt werden können (Deutscher Bundestag 2015k). Dagegen forderte die Fraction der Partei DIE LINKE den Bundestag dazu auf, die illegale Einreise zu entkriminalisieren (Deutscher Bundestag 2015l).

Priorisierung der Antragsbearbeitung kosovarischer Asylbewerber

Um die zu Jahresbeginn 2015 sprunghaft angestiegenen, meist negativ beschiedenen Asylanträge von Kosovaren zu reduzieren, wurden Anträge aus diesem Herkunftsland ab dem 18. Februar 2015 in den bayerischen und baden-württembergischen Außenstellen des Bundesamts sowie in den Außenstellen Karlsruhe und Braunschweig gebündelt und prioritär entschieden. Offensichtlich unbegründete Anträge sollten nach Möglichkeit innerhalb von 14 Tagen entschieden werden. Über die erhoffte Signalwirkung sollte ein Rückgang der Asylanträge aus dem Herkunftsland Kosovo bewirkt werden (Bröcker 2015: 2). Im weiteren Verlauf des Jahres zeigte die Maßnahme Wirkung und die Antragszahlen aus dem Kosovo gingen deutlich zurück.

Verfahrensbeschleunigung durch schriftliches Verfahren

Seit dem 26. Juni 2015 führte das Bundesamt auch bei eritreischen Staatsangehörigen ein beschleunigtes Asylverfahren durch. Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, auf die Anhörung zu verzichten und stattdessen die Fluchtgründe schriftlich darlegen zu lassen. Dies setzt voraus, dass der Asylantrag auf die Zuerkennung der Flüchtlings-eigenschaft beschränkt wird, keine Zweifel an der Identität des Antragstellers bestehen und Deutschland nach den Bestimmungen der Dublin-III Verordnung zuständig für die Durchführung des Asylverfahrens ist. Ähnlich beschleunigte Verfahren wurden ebenso bei Syrern sowie Christen, Mandäern und Yeziden aus dem Irak durchgeführt. Nach öffentlicher Kritik am beschleunigten Verfahren und Sicherheitsbedenken wird seit 1. Januar 2016 auch bei diesen Herkunftsländern wieder standardmäßig eine Einzelfallprüfung mit Anhörung vorgenommen.

Veränderungen bei der Asylantragsbearbeitung

Um die Zunahme der Asylanträge bewältigen zu können, nahm das Bundesamt – zum Teil in Abstimmung mit den Ländern – eine Vielzahl von Veränderungen vor. So erhält

⁴⁹ BGBl I, Nr. 14 vom 27.10.2015, S. 1789–1791.

das Bundesamt 4.000 zusätzliche Stellen, mit deren Einstellung bis Ende 2016 gerechnet wird. Nach Abschluss des Rekrutierungsprozesses sollen ca. 7.300 Personen für das Bundesamt arbeiten.

Neben den personellen Veränderungen wurden auch in Zusammenarbeit mit den Bundesländern die Verfahrensabläufe überarbeitet. So wurden durch das BAMF und die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen sogenannte Ankunftscentren in Heidelberg, Bad Fallingb., Manching und Bamberg eingerichtet. Dort werden Fälle aus sicheren bzw. besonders unsicheren Herkunftsländern entschieden, die eine vereinfachte Entscheidung ermöglichen und in den besagten Centren innerhalb von 48 Stunden entschieden werden sollen. Aufbauend auf diese Pilotprojekte soll das Verfahren im Laufe des Jahres 2016 in allen Bundesländern eingeführt werden (vgl. Abbildung 4). Daneben richtete die BPOL sogenannte Bearbeitungsstraßen in Rosenheim, Passau und Deggendorf ein, um über Bayern eingereiste Asylbewerber zügig registrieren zu können (Winterer 2015; Bayerischer Rundfunk 2015; Decker 2015).

Angriffe auf Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte

Im Jahr 2015 wurde durch das Bundeskriminalamt (BKA) ein Höchststand der Gewalttaten gegen Schutzsuchende und ihre Unterkünfte registriert (vgl. Abschnitt 2.2).

6.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Aussetzung der Dublin-Überstellungen

Zur Vermeidung einer humanitären Krise setzte die Bundesregierung am 4. September 2015 die Dublin-Regelungen für über Ungarn und Österreich nach Deutschland einreisende Asylbewerber aus. Bereits ab dem 21. August 2015 überstellte das Bundesamt keine syrischen Schutzsuchenden mehr an andere EU-Mitgliedstaaten.

Überstellungen in andere Mitgliedstaaten

Am 12. Januar 2015 verlängerte der Bundesminister des Innern die Aussetzung der Überstellung von Asylbegehrenden nach Griechenland um ein weiteres Jahr bis zum 12. Januar 2016. Seit dem 16. Dezember 2013 überstellt das BAMF keine Asylsuchenden mehr im Rahmen des Dublin-Verfahrens nach Griechenland und übt stattdessen auf Anweisung des Bundesministeriums des Innern das Selbsteintrittsrecht aus (BAMF 2015f: 7).

Im Rahmen des Dublin-Verfahrens überstellte Deutschland im Jahr 2015 3.597 Personen an andere Staaten, die meisten davon an Italien (861), Polen (556) und Frankreich (427). 44.892 Übernahmeersuchen stellte Deutschland insgesamt an die Mitgliedstaaten. Die Zahl der Übernahmeersuchen der anderen Mitgliedstaaten an Deutschland lag im Jahr 2015 bei 11.785 Personen.

Sicherungshaft bei Überstellungen in andere Mitgliedstaaten

In Reaktion auf die Beschlüsse des Bundesgerichtshofs (BGH) zur Sicherungshaft vor Überstellungen in andere Mitgliedschaft hat der Bundestag am 2. Juli 2015 im Rahmen des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung die Voraussetzungen für die Sicherungshaft überarbeitet. Der BGH hatte am 26. Juni 2014 festgestellt, dass die Bestimmungen für das Vorliegen einer Fluchtgefahr nicht hinreichend konkret genug sind, um Ausländer zum Zweck der Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat, der nach der Dublin-III Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, zu inhaftieren. Mit den zum 1. August 2015 in Kraft getretenen Änderungen im Aufenthaltsgesetz beabsichtigte der Gesetzgeber diese Lücke zu schließen. Seitdem wird in § 2 Abs. 14 AufenthG geregelt, was als konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Fluchtgefahr im Sinne von § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG gilt.

Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU und der Aufnahme richtlinie 2013/33/EU in nationales Recht in Deutschland

Nach Vorgabe der Europäischen Union sollten sowohl die Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben (2013/33/EU), als auch die Richtlinie zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (2013/32/EU) bis zum 20. Juli 2015 in nationales Recht umgesetzt werden. Da dies in Deutschland bis zu dem Zeitpunkt nicht erfolgte und das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems noch läuft, finden die Richtlinien seit dem 20. Juli 2015 unmittelbare Anwendung (Art. 288 AEUV), bis ihre Bestimmungen in deutsches Recht umgesetzt worden sind. Das BAMF veröffentlichte aufgrund dessen am 20. Juli 2015 einen Leitfaden zur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung der Verfahrensrichtlinie. Dies betrifft vor allem den Umgang mit Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen.

Abbildung 4: Aktive Standorte des BAMF zum Stand 31.12.2015



Quelle: BAMF

Am 1. Oktober 2015 wurde ein Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)⁵⁰ vorgelegt, der beide Richtlinien in nationales Recht umsetzen soll.

6.2 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

6.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ist eine Einrichtung des europäischen Rechts mit Sitz auf Malta. Die Rechtsgrundlage für EASO bildet die Verordnung (EU) Nr. 439/2010 vom 19. Mai 2010. Hauptaufgaben von EASO gemäß der Verordnung sind:

- Beitrag leisten zur besseren Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einschließlich der externen Dimension des GEAS,
- Stärkung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich und
- Unterstützung von Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, mit operativen Maßnahmen und/oder Koordinierung einer solchen Unterstützung.

Darüber hinaus koordiniert EASO neben der Hilfe im operativen Bereich auch die multilateralen Komponenten des innereuropäischen Umverteilungsprogramms (Relocation), über das EU-Staaten Flüchtlinge aus solchen Mitgliedstaaten aufnehmen, in denen eine besonders hohe Zahl an Asylbewerbern ankommt.

6.2.2 Entwicklung mit Bezug zur EU

Gemäß seinem Jahresarbeitsprogramm 2015 hatte sich EASO folgende Arbeitsschwerpunkte gesetzt:

- Stärkung der Rolle gemeinsamer Schulungen und der beruflichen Entwicklung im Bereich Asyl;
- Verbesserung der Qualität von Asylverfahren und -entscheidungen;
- Erstellung weiterer gemeinsamer Informationen über Herkunftsländer (COI);
- Weiterentwicklung der gemeinsamen Bearbeitung;
- Förderung des Dialogs mit Richtern im Asylbereich;

- Unterstützung einer besseren Ermittlung schutzbedürftiger Personen;
- Sammlung und Austausch korrekter und aktueller Informationen und Unterlagen über die Funktionsweise des GEAS und Weiterentwicklung eines Frühwarn- und Vorsorgesystems (EPS) für die Analyse von Tendenzen;
- rechtzeitige und umfassende Bereitstellung operativer Unterstützung für die Mitgliedstaaten;
- Förderung angemessener Aufnahmebedingungen und Integrationsmaßnahmen;
- Förderung von Synergien zwischen Vorgehensweisen in den Bereichen Migration und Asyl, einschließlich der Rückführung abgelehnter Asylbewerber;
- Unterstützung der externen Dimension des GEAS.

Darüber hinaus lag im Verlauf des Jahres 2015 ein immer größer werdender Schwerpunkt auf dem sogenannten Hotspot-Ansatz. In Krisensituationen, ausgelöst durch unverhältnismäßig hohen Migrationsdruck, ist es den einzelnen Mitgliedstaaten nun möglich, Unterstützung zu beantragen. EASO, FRONTEX und EUROPOL sollen dann vor Ort helfen, ankommende Migranten schnell zu identifizieren und zu registrieren. Migranten, die offensichtlich internationalen Schutz benötigen, sollen identifiziert und in den europaweiten Verteilungsmechanismus („Relocation-Verfahren“) einbezogen werden. Migranten ohne Schutzbedürfnis sollen rückgeführt werden. In Zweifelsfällen soll der betreffende Mitgliedstaat selbst das Asylverfahren durchführen. Das BAMF hat mehrfach Mitarbeiter zur Unterstützung der Hotspots in Italien und Griechenland entsandt.

Darüber hinaus wurden die AST-Unterstützungsleistungen (Asylum Support Team) für Bulgarien, Griechenland und Zypern fortgesetzt.

Mitarbeiter des BAMF waren auch an den Aktivitäten des Europäischen Schulungssystems im Rahmen von EASO beteiligt. So fungierten sie bei verschiedenen Einsätzen als Trainer für internationale Kollegen, arbeiteten an der Weiter- und/oder Neuentwicklung von Schulungsmodulen mit oder nahmen selbst an Schulungen teil. Insbesondere neue Mitarbeiter des BAMF wurden in den auf Deutsch vorliegenden ETC-Core-Modulen geschult.

Zwei Mitarbeiterinnen des BAMF sind als nationale Experten dem EASO zugewiesen worden. Eine der Mitarbeiterinnen war als Koordinatorin für die Unterstützungsmaßnahmen für Griechenland und Zypern eingesetzt, die andere Mitarbeiterin mit der Administration der Herkunftsländerinformationen betraut.

⁵⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

6.3 Kooperation mit Drittstaaten, inklusive Neuansiedlung (Resettlement)

6.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Am 9. Dezember 2011 sprach sich die Innenministerkonferenz (IMK) im Interesse einer Fortentwicklung und Verbesserung des Flüchtlingsschutzes für eine permanente Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Aufnahme und Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Drittstaaten (Resettlement) aus. Die Durchführung des Resettlements erfolgt regelmäßig in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, der IOM, den entsprechenden nationalen Stellen der Erstzufluchtsländer sowie den dortigen deutschen Auslandsvertretungen sowie unter finanzieller Beteiligung der EU-Kommission. Die entsprechenden Aufnahmeanordnungen werden vom BMI im Benehmen mit den Ländern erlassen. In den ersten drei Jahren wurden im Pilotprojekt jeweils 300 Personen aufgenommen. 2015 wurde das jährliche Aufnahmekontingent auf 500 Personen festgesetzt. „In den Jahren 2016 und 2017 erfolgt die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen im Rahmen eines Resettlement-Pilotprogramms der Europäischen Union. Deutschland hat sich verpflichtet im Rahmen dieses Pilotverfahrens innerhalb von zwei Jahren insgesamt 1.600 Schutzbedürftige aufzunehmen. Dies wird unter Anrechnung des nationalen deutschen Resettlement-Programms erfolgen, so dass in den Jahren 2016 und 2017 jeweils 800 Resettlement-Flüchtlinge aufgenommen werden“ (BMI 2016b). Resettlement-Flüchtlinge erhalten in Deutschland einen Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 4 AufenthG, der von Beginn des Aufenthalts zur Ausübung jeder Erwerbstätigkeit und zum Bezug von Sozialleistungen nach SGB II bzw. SGB XII („Hartz 4“) berechtigt. „Dazu gehört auch eine angemessene Unterkunft. Die Sozialleistungen werden so lange gezahlt, bis die Betroffenen ihren Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten können“ (BMI 2016b).

Neben dem Resettlement-Programm hatte die IMK in den Jahren 2013 und 2014 humanitäre Aufnahmeprogramme für jeweils 10.000 syrische Flüchtlinge aufgelegt, deren Aufnahme sich bis ins Jahr 2015 andauerte (vgl. BMI 2013a, BMI 2013b und BMI 2014d). Darüber hinaus ermöglichen seit 2013 die meisten Bundesländer den Nachzug von einzelnen Verwandten von Syrern in Deutschland, sofern letztere eine Verpflichtungserklärung (Bürgschaft) abgeben, in der sie erklären und nachweisen können jegliche Kosten des Aufenthalts der Familienangehörigen zu tragen. In drei Bundesländern liefen die Programme bereits 2014 wieder aus (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz), in sechs Bundesländern

bis 2015 (Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt) und in sechs weiteren Bundesländern wurden sie darüber hinaus bis ins Jahr 2016 verlängert (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) (vgl. zu den jeweiligen Ländererlassen und Verlängerungen: Pro Asyl 2016). Bayern hatte von Beginn an nur eine Aufnahme in Ausnahmefällen im Rahmen von Verpflichtungserklärungen angekündigt (STMI Bayern 2013).

6.3.2 Nationale Entwicklungen

Resettlement

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, das am 1. August 2015 in Kraft getreten ist, wird auch das Resettlement-Verfahren auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. So wird mit § 23 Abs. 4 AufenthG ein neuer Aufenthaltstitel für Resettlement-Flüchtlinge geschaffen. Darüber hinaus wurde die Rechtsstellung der Resettlement-Flüchtlinge stärker an die der Asylberechtigten angeglichen. So haben Flüchtlinge mit diesem Aufenthaltstitel nach drei Jahren Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis; ebenso werden die Voraussetzungen für den Familiennachzug erleichtert.

Im Rahmen der Beteiligung am Resettlement-Verfahren nahm Deutschland im Jahr 2015 481 Flüchtlinge aus dem Sudan und Ägypten auf. Es handelt sich dabei um Syrer, Somali, Eritreer, Äthiopier, Iraker, Ugander, Sudanesen und staatenlose Palästinenser, die zum Teil in Flüchtlingslagern untergekommen waren.

7 Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen

7.1 Unbegleitete Minderjährige

7.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Ein ‚unbegleiteter Minderjähriger‘ (UM) bezeichnet einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen unter 18 Jahren, der „ohne Begleitung eines für ihn nach dem einzelstaatlichen Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet; dies schließt Minderjährige ein, die nach der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats dort ohne Begleitung zurückgelassen wurden“ (Art. 2 Buchstaben d und e RL 2013/33/EU; vgl. auch Caritas 2016; Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter 2014: 7). UM kommen nach Deutschland, da sie vor Kriegshandlungen, Menschenrechtsverletzungen oder wirtschaftlicher Not fliehen. Manche verlieren ihre Angehörigen, andere werden auf der Flucht von ihren Eltern getrennt, wieder andere werden von ihren Familien nach Europa geschickt.

Die verschiedenen aufenthalts-, asyl- und sozialrechtlichen Maßnahmen und Verfahren, die im Zusammenhang mit der Einreise, der Aufnahme und einer eventuellen Rückkehr von UM zum Einsatz kommen, unterliegen aufgrund nationaler und internationaler Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen besonderen Anforderungen. Nach erfolgter Inobhutnahme kommt dem sogenannten ‚Clearingverfahren‘ eine wichtige Rolle zu. Es dient u. a. dazu, den individuellen Bedarf an Jugendhilfemaßnahmen zu ermitteln und zu prüfen, ob die in Obhut genommenen UM Verwandte in Deutschland oder einem anderen EU-Land haben und ob die Stellung eines Asylantrags sinnvoll erscheint. Aus diesem Grund ist die Zahl der Inobhutnahmen von UM höher als die Zahl der gestellten Asylanträge. Bislang wird das Clearingverfahren je nach Bundesland unterschiedlich gehandhabt (Diakonie

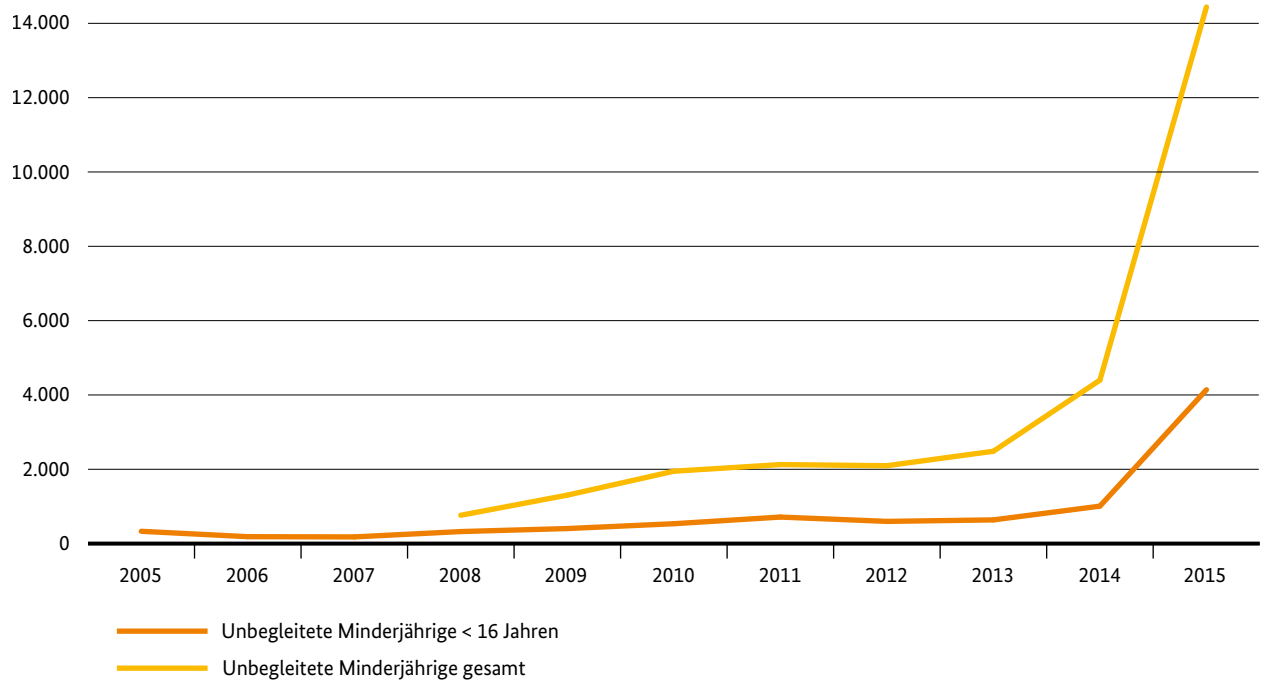
2015b: 2). Das Asylverfahren folgt dagegen einheitlichen Kriterien. Im BAMF sind Asylentscheider als „Sonderbeauftragte“ für den Umgang mit UM geschult, um sicherzustellen, dass die Anhörung bei UM weniger formal verläuft als bei Volljährigen. Auch die Berücksichtigung kinderspezifischer Verfolgungsgründe sowie die Bescheidenanfertigung erfordern die Beteiligung der Sonderbeauftragten. Sie sind auch angehalten auf die Bedürfnisse Minderjähriger besonders sensibel einzugehen (Müller 2014: 19f.).

7.1.2 Nationale Entwicklungen

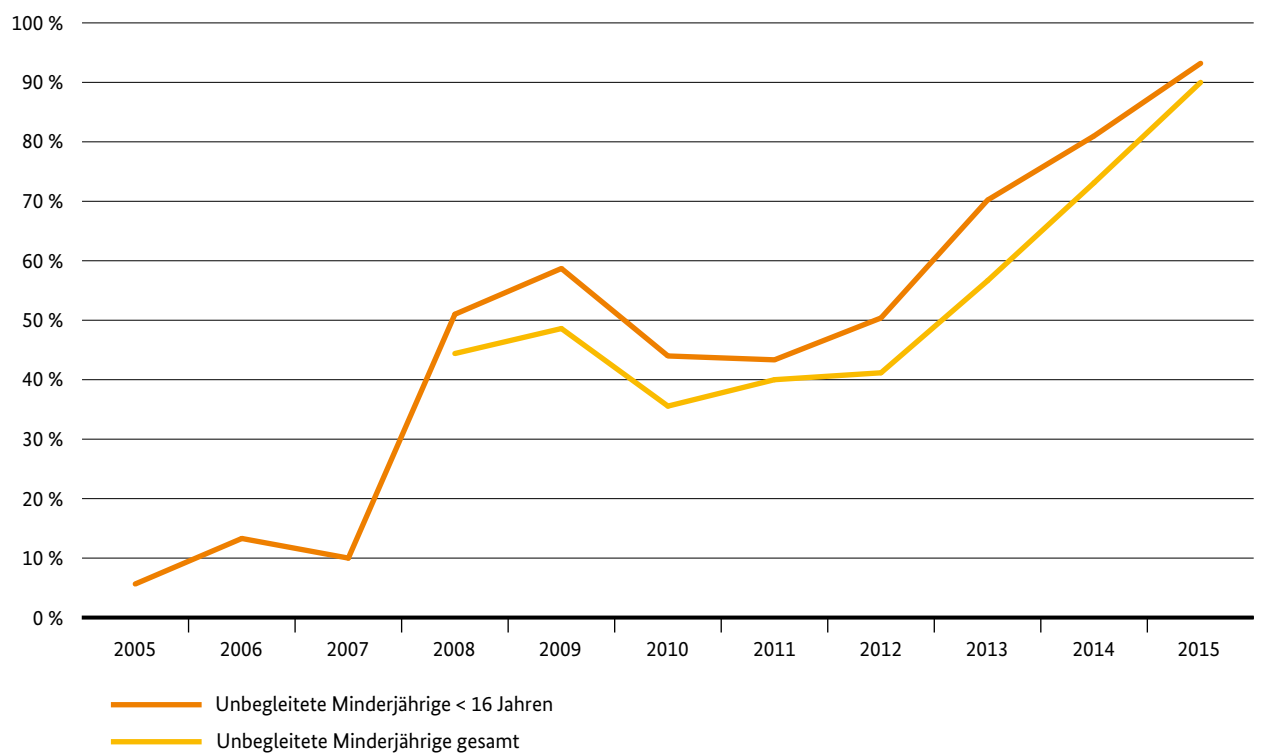
Entwicklung der Asylantragszahlen unbegleiteter Minderjähriger

Nach einem Rückgang der Asylantragszahlen von UM zwischen 2002 (873 Anträge) und 2007 (180) steigt die Zahl seit 2008 (324) wieder kontinuierlich an, wie Zahlen des BAMF zeigen. 2014 lag die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Asylantragstellenden bereits bei 4.399 Personen, was einen Anstieg um 77,0 % gegenüber dem Vorjahr bedeutete (2013: 2.485). 2015 hat sich die Anzahl der Asylerstanträge von UM auf 14.439 mehr als verdreifacht (vgl. Abbildung 5). Die fünf Hauptherkunftsländer 2015 waren Afghanistan (4.744 UM, +351 % zum Vorjahr), Syrien (3.985 UM, +506,1 %), Eritrea (1.349 UM, +46,3 %), Irak (1.340 UM, +811,1 %) und Somalia (793 UM, +39,6 %). Im Jahr 2015 wurden zudem 123.040 Asylerstanträge von begleiteten minderjährigen Flüchtlingen gestellt (Deutscher Bundestag 2016d: 9f.).

Die Gesamtschutzquote von UM gesamt, d. h. die Anzahl der Asylanerkennungen, der Gewährungen von internationalem Schutz (Flüchtlingsschutz und subsidiärem Schutz) sowie der Feststellung von Abschiebeverboten bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im Jahr 2015 lag bei 90 %. Bei UM unter 16 Jahren lag sie mit 93,2 % noch darüber.

Abbildung 5: Unbegleitete Minderjährige, Erstantragsteller in Personen

Quelle: BAMF (bis einschließlich 2007 wurden 16- und 17-jährige UM nicht separat statistisch erfasst)

Abbildung 6: Unbegleitete Minderjährige, Gesamtschutzquote in Prozent

Quelle: BAMF (bis einschließlich 2007 wurden 16- und 17-jährige UM nicht separat statistisch erfasst)

Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Am 1. August 2015 trat das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung in Kraft. Neben einigen allgemeinen Neuregelungen des Bleiberechts wurde mit dem Gesetz „die bisher schon bestehende Möglichkeit, einem gut integrierten jugendlichen oder heranwachsenden Geduldeten legalen Aufenthalt zu gewähren, erleichtert und von verzichtbaren Hemmnissen bereinigt“ (Deutscher Bundestag 2015a: 1). Die Änderungen des § 25a AufenthG sehen vor, dass gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende nicht mehr vor Vollendung des 14. Lebensjahres sondern vor ihrem 17. Lebensjahr in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sein müssen sowie sich nur noch vier statt sechs Jahre ohne Unterbrechungen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung in Deutschland aufgehalten haben müssen, um ein Bleiberecht zu erhalten (NKR 2014: 5). Flüchtlingsorganisationen sowie Wohlfahrtsverbände bewerteten die Neuregelungen für UM positiv. Sie seien „grundsätzlich geeignet, den Begünstigtenkreis tatsächlich zu erweitern“ (PRO ASYL 2015e: 16; vgl. auch Flüchtlingsrat Niedersachsen 2015b; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2015: 1).

Darüber hinaus kann nun „Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine Duldung für die Ausbildung erteilt werden, wenn diese vor dem 21. Lebensjahr begonnen wird“ (Schwarz 2015: 4).

Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher / Gesetzesänderungen

Am 1. November 2015 trat das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher in Kraft. Inhalt des Gesetzes ist zum einen die Neuorganisation der Verteilung von UM auf die einzelnen Bundesländer, womit die Regelung abgelöst wurde, dass diejenigen Jugendämter für UM zuständig waren, in deren Kommunen die UM ankamen und wodurch sich die Leistungsverantwortung auf einige wenige Kommunen in Deutschland konzentrierte (Diakonie 2015b). Die Änderungen erlauben nun eine bundesweite Verteilung von UM nach einer Quotenregelung entlang des Königsteiner Schlüssels⁵¹.

51 Mithilfe des Königsteiner Schlüssels wird festgelegt, wie viele Asylsuchende ein Bundesland aufnehmen muss. Ermittelt wird die Prozentuale Aufteilung der Asylsuchenden anhand der Steuereinnahmen (2/3) und Bevölkerungszahl (1/3) des Bundeslandes im Vergleich. Die Quote wird jährlich neu berechnet (BAMF 2013b: 32).

Ziel der Bundesregierung ist es, mit der Gesetzesänderung insbesondere Jugendämter in Kommunen entlang der Transitrouten oder mit Erstaufnahmeeinrichtungen zu entlasten und durch die Verteilung im gesamten Bundesgebiet die Unterbringung, Versorgung und Betreuung der UM besser gewährleisten zu können. Als Maßstab des Gesetzes gelte „ein landesinternes und bundesweites Verteilungsverfahren, das sich an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientiert“ (Deutscher Bundestag 2015m: 2). Zugleich wird das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)⁵² berücksichtigt (Deutscher Bundestag 2015m: 1).

Von Seiten verschiedener Fach- und Wohlfahrtsverbände sowie einzelner Oppositionsparteien wurden die Umverteilungspläne kritisiert. So etwa durch den Bundesfachverband unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (BumF), demnach „mit einem solchen System die Vorrangigkeit des Kindeswohls nicht gewährleistet wird bzw. werden kann“ (BumF 2014: 1; vgl. für ähnlich lautende Kritik durch DIE LINKE sowie Bündnis 90/Die Grünen: Deutscher Bundestag 2015n; Deutscher Bundestag 2015o). Auch, dass „vor der Umverteilung keine rechtliche Vertretung bestellt werden [soll]“, war einer der Kritikpunkte (BumF 2015a; vgl. hierzu auch Diakonie 2015b: 4).

Das Gesetz umfasst zum anderen die Anhebung der Altersgrenze für Verfahrenshandlungen bzw. das Mindestalter zur Handlungsfähigkeit in aufenthalts- und asylrechtlichen Verfahren von 16 auf 18 Jahre (Deutscher Bundestag 2015m: 2). Die Gesetzesänderung wurde von Verbänden sowie den Oppositionsparteien DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen begrüßt – u. a. da mit der Änderung der UN-Kinderrechtskonvention Rechnung getragen werde, die allen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren das Recht auf Schutz, Förderung und Beteiligung zuspricht (IGfH 2015: 6; BumF 2015b: 10; Caritas 2015b: 13; AFET 2015: 2; PRO ASYL 2015f: 2).

52 Die UN-Kinderrechtskonvention sieht eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung, Versorgung und Betreuung vor, wobei für UM das Gebot der Gleichstellung mit anderen Kindern gilt: „Können die Eltern oder andere Familienangehörige nicht ausfindig gemacht werden, so ist dem Kind im Einklang mit den in diesem Übereinkommen enthaltenen Grundsätzen derselbe Schutz zu gewähren wie jedem anderen Kind, das aus irgendeinem Grund dauernd oder vorübergehend aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist“ (Art. 22 Abs. 2 Satz 2 UN-Kinderrechtskonvention).

7.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Innerstaatliche Anwendung der EU-Verfahrensrichtlinie (2013/32/EU)

Soweit Richtlinien auf Grund nicht termingerechter Umsetzung durch Mitgliedstaaten unmittelbare Richtlinienwirkung erlangen, sind die Folgen daraus durch die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte von Amts wegen festzustellen. Ein Leitfaden stellt für das Asylverfahren dar, in wie weit die entsprechenden Normen in Deutschland noch einer richtlinienkonformen Auslegung bedürfen (zur Richtlinienumsetzung siehe Abschnitt 6.1.3).

Die Regelungen beziehen sich u. a. auf die Asylantragstellung von unbegleiteten Minderjährigen:

„Die Mitgliedstaaten stellen nach Art. 7 Abs. 4 VRL sicher, dass geeignete Stellen (hier das Jugendamt) das Recht haben, im Namen eines UM förmlich einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, wenn diese Stellen auf der Grundlage einer Würdigung der persönlichen Umstände des Minderjährigen der Auffassung sind, dass der Minderjährige möglicherweise internationalen Schutz benötigt. Das Jugendamt kann für einen UM auch dann wirksam einen Asylantrag stellen, wenn es nicht als Vormund bestellt ist, sofern dieser möglicherweise internationalen Schutz benötigt. Die Verfahrensbetreuung muss allerdings durch den Vormund erfolgen. Beantragt der bestellte Vormund später erneut Asyl, ist er zu informieren, dass bereits ein wirksamer Asylantrag durch das Jugendamt vorliegt“ (BAMF 2015g: 3).

Darüber hinaus wurde die Möglichkeit eingeschränkt, Asylanträge von unbegleiteten Minderjährigen als offensichtlich unbegründet abzulehnen. Dies ist nur noch möglich, wenn ein UM aus einem sicheren Herkunftsland kommt oder wenn dieser „eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist“ (§ 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG; Art. 25 Abs. 6 VRL i. V. m. Art. 31 Abs. 8 und Art. 32 Abs. 2 VRL; BAMF 2015g: 6).

7.2 Andere besonders schutzbedürftige Gruppen

7.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Als besonders schutzbedürftige Personen gelten nach Artikel 21 der europäischen Aufnahmeleitlinie (2013/32/EU)⁵³ neben UM sowie Minderjährigen in Begleitung z. B. Menschen mit einer Behinderung, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien. Asylantragstellende im Alter von 65 Jahren und älter machten im Jahr 2014 0,8 % aller Antragstellenden aus (BAMF 2015h: 21). Nach Schätzungen der Fachstelle MenschenKind sind wiederum „zehn bis fünfzehn Prozent der Flüchtlinge und Asylsuchenden in Deutschland krank oder behindert“ (MenschenKind 2015).

Im Asylverfahren werden bei der Bearbeitung von Anträgen bestimmter Personengruppen (unbegleitete Minderjährige, geschlechtsspezifisch Verfolgte, Opfer von Menschenhandel, Folteropfer und traumatisierte Asylbewerber) sogenannte Sonderbeauftragte eingebunden. Hierbei handelt es sich um besonders geschulte Asylsachbearbeitende, die mit den spezifischen Belangen der einzelnen schutzwürdigen Personengruppen vertraut gemacht wurden. Diese Entscheiderinnen und Entscheider verfügen zudem über spezielle rechtliche, kulturelle und psychologische Kenntnisse, um die Verfahren einfühlsam durchführen zu können.

Die Gesundheitsversorgung von Asylantragstellenden mit besonderer Schutzbedürftigkeit wird durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. § 4 AsylbLG sieht eine medizinische Grundversorgung für alle Asylsuchenden vor. Besonders Schutzbedürftige können darüber hinaus Leistungen erhalten, die ihre gesundheitlichen Bedürfnisse abdecken, „wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich“ sind (§ 6 Abs. 1 AsylbLG) (Schwalgin 2014; vgl. zur Kritik an der Versorgung von Schutzsuchenden mit Behinderung: MenschenKind 2015; Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. 2015).

53 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

Im Rahmen von Asylverfahren werden von den Antragstellenden regelmäßig auch gesundheitliche Beeinträchtigungen vorgetragen. Das BAMF prüft in derartigen Fällen, wenn nicht bereits internationaler Schutz zuzuerkennen ist, ob bei Rückkehr die Gefahr einer wesentlichen Gesundheitsverschlechterung droht und deshalb die Feststellung eines nationalen Abschiebungsverbotes in Betracht kommt. Die Mitarbeitenden des BAMF sind selbst nicht dafür ausgebildet, Erkrankungen zu diagnostizieren. Sie sind jedoch geschult im Umgang mit besonders schutzberechtigten Gruppen auf Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Erkrankung zu achten. Kommt es für die Verfahrensfähigkeit oder die Entscheidung in der Sache darauf an, ob eine Erkrankung vorliegt, wird gegebenenfalls eine ärztliche Stellungnahme berücksichtigt, die entweder vom Antragstellenden selbst vorgelegt oder vom Bundesamt angefordert wird.

7.2.2 Nationale Entwicklungen

Opfer von Menschenhandel

Vgl. Kap. 8.

Unterkünfte für besonders Schutzbedürftige

Unter anderem in Hamburg, Berlin und Durlach bei Karlsruhe wurden im Jahr 2015 Unterkünfte eingerichtet, die auf die spezifischen Bedürfnisse besonders Schutzbedürftiger eingehen, wie z. B. für Schwangere, allein-erziehende Mütter mit ihren Kindern und/oder ältere geflüchtete Frauen (vgl. Terre des Femmes 2015a), blinde Schutzsuchende, Menschen mit Lähmungen sowie Traumatisierte. Weitere sind in Planung, wie beispielsweise in Köln oder eine Einrichtung nur für Frauen in Volkssdorf bei Hamburg, die ab Januar 2016 bezogen werden soll (Deutschlandradio Kultur 2016; NDR 2015; Heimat Echo 2015).

8 Maßnahmen gegen Menschenhandel

8.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Das Strafgesetzbuch (StGB) unterscheidet im Bereich des Menschenhandels folgende Tatbestände: Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB), Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) sowie Förderung des Menschenhandels (§ 233a StGB).

Nach § 25 Abs. 4a AufenthG soll ausländischen Opfern des Menschenhandels für einen vorübergehenden Aufenthalt ein Aufenthaltstitel gewährt werden, auch wenn die betreffende Person vollziehbar ausreisepflichtig ist. Voraussetzung hierfür ist, dass die vorübergehende Anwesenheit der betreffenden Person für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird, dass sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und sie ihre Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt bei der erstmaligen Erteilung nach § 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG ein Jahr. Ist das Strafverfahren beendet und erfordern humanitäre oder persönliche Gründe oder das öffentliche Interesse die weitere Anwesenheit, soll die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG um zwei Jahre verlängert werden (vgl. § 26 Satz 5 AufenthG). Zudem wird nach § 59 Abs. 7 AufenthG Opfern von Menschenhandel eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist von drei Monaten gewährt, innerhalb derer sie nicht mit aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen rechnen müssen, unabhängig davon, ob sie später tatsächlich als Zeugen vor Gericht auftreten (Diakonie 2015c: 38). Die Vorschriften setzen dabei die Vorgaben der Richtlinie zur Regelung von Aufenthaltstiteln für Betroffene von Menschenhandel (2004/81/EG)⁵⁴ sowie die am 31. Dezember 2015 in Kraft getretene 3. Opferrechtsreformgesetz⁵⁵, mit der auch Vor-

gaben der europäischen Opferschutzrichtlinie (2011/36/EU)⁵⁶ umgesetzt wurden, um.

Um die Bekämpfung insbesondere des Frauenhandels besser zu koordinieren, wurde in Deutschland im Jahr 1997 die ‚Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel‘ eingerichtet und im November 2012 in ‚Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel‘ umbenannt (BMFSFJ 2014b). Die Arbeitsgruppe setzt sich aus den zuständigen Bundesressorts, dem Bundeskriminalamt (BKA), den Vertretungen der Länder sowie Nichtregierungsorganisationen zusammen. Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehören „ein kontinuierlicher Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten in den Bundesländern sowie in den nationalen und internationalen Gremien, eine Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels“ sowie „die Erarbeitung von Empfehlungen und gegebenenfalls gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ (BMFSFJ 2014b). Seit Bestehen der Arbeitsgruppe wurden unter anderem Fortbildungen des BKA im Bereich der Polizei durchgeführt, ein Kooperationskonzept für Zeuginnen, die nicht im Zeugenschutzprogramm sind, erarbeitet, eine Empfehlung zum Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes der Opfer von Menschenhandel für die Bundesländer veröffentlicht sowie ein „Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ erstellt (BMFSFJ 2014b).

Eine der beteiligten Nichtregierungsorganisationen ist der von der Bundesregierung geförderte ‚Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.‘ (KOK). „Der KOK e.V. ist ein bundesweit einzigartiger Zusammenschluss aus 37 Frauenorganisationen und Fachberatungsstellen, die sich gegen Menschenhandel und Gewalt an Migrantinnen einsetzen“ (KOK 2015a: 2). Zu einem der Arbeitsschwerpunkte gehört die Sensibilisierung und Bildungsarbeit zum Themenfeld. So entwickelte das BMFSFJ

54 Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

55 Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz).

56 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. April 2011 zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

bereits im Jahr 2007 in Zusammenarbeit mit KOK deutschlandweit abgestimmte Aus- und Fortbildungsprogramme für Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung. Die Programme richten sich an Polizei, Fachberatungsstellen, Justiz, Zoll, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Justizvollzugsanstalten und sonstige Behörden (BMFSFJ 2007).

Um wiederum die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung besser zu koordinieren, wurde im Februar 2015 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung gegründet. Die Arbeitsgruppe baut auf dem Projekt ‚Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung‘ (BGMA) auf,⁵⁷ hat sich allerdings zum Ziel gesetzt, die Arbeit auf weitere Bundesländer zu erweitern und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie Ministerien, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verbessern und diese stärker zu vernetzen (unsichtbar – BGMA 2015b).

Seit 1976 ist in der Bundesrepublik das Opferentschädigungsgesetz in Kraft, das 1993 und zuletzt 2009 aktualisiert wurde. Opfern von Gewalttaten kommen demnach unabhängig von anderen Sozialleistungen die gleichen Leistungen zu wie Kriegsopfern. Mit der Broschüre „Hilfe für Opfer von Gewalttaten“ bringt das BMAS eine regelmäßig überarbeitete Handreichung für Betroffene, die Polizei sowie Opferbetreuer heraus, durch die u. a. Opfer von Menschenhandel über etwaige Entschädigungen informiert werden können (BMAS 2016).

Seit März 2013 betreibt das Bundesamt für Familien und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) auf Grundlage des Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfetelefons ‚Gewalt gegen Frauen‘ (HilfetelefonG) das ‚Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen‘. Dieses ist täglich 24 Stunden und 365 Tage im Jahr besetzt. Unter der Nummer 08000 116 016 erhalten Betroffene, aber auch das soziale Umfeld, unentgeltliche und auf Wunsch anonyme Beratung bei allen Formen von Gewalt gegen Frauen einschließlich Frauenhandel, Gewalt im Rahmen von Prostitution sowie spezielle Gewaltkontexte, wie u. a. bei Migrantinnen. Auch Frauen mit Gewalterfahrung im Kontext von Flucht und Unterbringung steht das Hilfetelefon zur Verfügung. Um auf die spezielle Situation von geflüchteten Frauen und Frauen mit Migrationsgeschichte eingehen zu können und diese gezielt anzusprechen, stellt

das Hilfetelefon Informationsmaterial und Beratung in 15 Sprachen⁵⁸ sowie für Gehörlose (Gebärdensprachdolmetschdienst) bereit (BMFSFJ 2013: 1). Auch Beschäftigten aus Erstaufnahmeeinrichtungen bietet das Hilfetelefon Beratung an, wenn ihnen Fälle von Gewalt gegen Frauen in ihrer täglichen Arbeit begegnen (BMFSJ 2015d). Desweiteren kann Beratung über E-Mail und einen Termin-Chat in Anspruch genommen werden. Die rund 70 weiblichen Fachkräfte des Hilfetelefons vermitteln die betroffenen Frauen in erster Linie an Beratungs- und Schutzeinrichtungen vor Ort. Im Jahr 2014 wurde das Hilfetelefon knapp 50.000-mal kontaktiert, was zu 25.000 Beratungsgesprächen führte. 45 Frauen ließen sich über das Hilfetelefon zum Thema Menschenhandel beraten (BAFzA 2015b: 49), wovon die Hälfte Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Erwachsener, und je knapp ein Fünftel Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung sowie Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Minderjähriger betraf (BAFzA 2015b: 55).

Das BAMF setzt seit 1996 in seinen Außenstellen für Opfer des Menschenhandels besonders geschulte Sonderbeauftragte als Entscheider ein. Sonderbeauftragte gibt es auch für geschlechtsspezifische Verfolgung, unbegleitete Minderjährige, Folteropfer und traumatisierte Asylantragstellende. Die Sonderbeauftragten werden in die Entscheidung über den Asylantrag eingebunden (BAMF 2014c).

8.2 Nationale Entwicklungen

Im Jahr 2015 wurde die rechtliche Stellung der Opfer von Menschenhandel durch drei Gesetzesnovellen unmittelbar tangiert, zum einen durch das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung sowie durch das Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz; vgl. Kap. 8.3 zu Entwicklungen mit internationalem Bezug).

Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Am 1. Januar sowie 1. März 2015 traten Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft, die u. a. auch Opfer von Menschenhandel betrafen. So haben sie seit Inkraft-

⁵⁷ Das Projekt wurde nach dreijähriger Arbeit am 30.09.2015 eingestellt (unsichtbar – Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung 2015a).

⁵⁸ Arabisch, Bulgarisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Italienisch, Persisch/Farsi, Polnisch, Portugiesisch, Russisch, Serbisch/Serbo-Kroatisch, Spanisch, Türkisch, Vietnamesisch.

treten Anspruch auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch und nicht mehr nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (vgl. Der Paritätische Gesamtverband: 2015: 4).

Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Das Gesetz trat am 01. August 2015 in Kraft. Es verbessert unter anderem das Aufenthaltsrecht der Opfer von Menschenhandel und schafft ihnen eine Aufenthaltsperspektive nach ihrer Beteiligung am Strafverfahren gegen die Täter. § 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG wurde dahingehend verändert, dass Opfern von Menschenhandel, die im Strafverfahren aussagen, eine Aufenthaltserlaubnis nicht mehr nur erteilt werden „kann“ sondern „soll“. Die ‚Soll-Regelung‘ betrifft auch die in § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG festgelegte Verlängerung des Aufenthalts nach dem Strafverfahren, die regelmäßig für zwei Jahre erteilt wird. Eine weitere Neuerung betrifft die Länge der Befristung des Aufenthaltstitels: Er wird für ein Jahr und nicht mehr für sechs Monate erteilt.

Auch die Möglichkeit eines Familiennachzugs zu Opfern von Menschenhandel, der bis zu dem Zeitpunkt ausgeschlossen war, wurde durch das Gesetz ermöglicht:

„Durch die Aufnahme des Verweises auf § 25 Abs. 4a Satz 1 wird der Familiennachzug zu Opfern von Menschenhandel auch bereits während des laufenden Strafverfahrens unter den Voraussetzungen von § 29 Abs. 3 Satz 1 [Nachzug nur aus humanitären oder anderen höherrangigen Gründen] zugelassen. Neben einem besseren Schutz der Betroffenen soll dadurch auch die Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren erhöht werden: Zum einen wird die Erpressbarkeit der Betroffenen durch Drohungen gegen Angehörige im Herkunftsstaat verringert, zum anderen wirkt sich die Anwesenheit der Kernfamilie stabilisierend auf die Betroffenen aus. Für Opfer von Menschenhandel mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a Satz 3, d.h. nach Beendigung des Strafverfahrens, gelten die zusätzlichen Anforderungen von § 29 Abs. 3 nicht. Der Familiennachzug richtet sich in diesen Fällen nach den allgemeinen Regeln der §§ 27 ff.“ (Gemeinsam gegen Menschenhandel 2015; BMI 2014c: 30).

Desweiteren wurde der Zugang zu Integrationskursen für Opfer von Menschenhandel erleichtert. So haben nun auch diejenigen Personen Anrecht auf den Besuch von Integrationskursen, deren Aufenthalt nach § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG verlängert wurde (§ 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1c AufenthG). Eine weitere Erleichterung betrifft die

Abschaffung des Widerrufsgrunds nach § 52 Abs. 5 Nr. 3, wonach der Aufenthaltstitel bei Einstellung des Verfahrens widerrufen wurde (vgl. KOK 2015b: 3).

Einzelne zivilgesellschaftliche Organisationen äußerten sich grundsätzlich positiv zu den Neuregelungen, übten jedoch auch die Kritik, dass die Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel nach wie vor von der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden abhängt (Terre des Femmes 2015b). Auch KOK e.V. befürwortete die Änderungen grundsätzlich, wies aber ebenfalls darauf hin, dass es bedauernd sei, dass an dem Erfordernis der Kooperationsbereitschaft seitens der Betroffenen mit den Strafverfolgungsbehörden festgehalten werde, insbesondere wenn es sich um minderjährige Menschenhandelsopfer handele (KOK 2015b).

Statistik

Seit 1999 erstellt das BKA jedes Jahr ein „Bundeslagebild“ zum Thema Menschenhandel. Es enthält in gestraffter Form die jeweils aktuellen Erkenntnisse zur Lage und Entwicklung in den Bereichen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

Im Berichtsjahr 2014 wurden 392 Ermittlungsverfahren mit insgesamt 507 registrierten Tatverdächtigen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang von 8 % bei den Ermittlungsverfahren und einen Rückgang von 19 % hinsichtlich der Tatverdächtigen. Die Anzahl der offiziell erfassten Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung stieg im Vergleich zu 2014 hingegen um rund 3 % an, nachdem im Vorjahr insgesamt 557 Personen als Opfer sexueller Ausbeutung ermittelt wurden. Bei den Opfern handelte es sich überwiegend um Frauen (95 %). Zwei Drittel der 2014 erfassten Opfer hatte einen osteuropäischen Migrationshintergrund, wobei die Mehrzahl der Opfer nicht deutscher Herkunft aus Rumänien (37,9 %), Bulgarien (16,0 %), Ungarn (7,2 %), Polen (3,8 %) und Nigeria (3,2 %) kamen. 266 Opfer (48 %) waren unter 21 Jahre alt, während 57 Betroffene minderjährig und fünf von diesen unter 14 Jahre alt waren (BKA 2015b: 5 f.).

Im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) wurden im Jahr 2014 insgesamt 11 Ermittlungsverfahren abgeschlossen (2013: 53) wobei 16 Tatverdächtige ermittelt wurden (2013: 23). In diesem Zusammenhang wurden 26 Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der

Arbeitskraft registriert (2013: 35). Grund für den verzeichneten Rückgang ist laut BKA, „dass in das letztjährige Lagebild ein umfangreiches Sammelverfahren einfließ“ (BKA 2015a: 8). Die Zahlen aus 2014 bewegten sich wieder auf dem Niveau der Jahre 2012 und früher. Opfer kamen 2014 aus Bulgarien (9) und jeweils fünf aus Rumänien und Vietnam. Sie wurden hauptsächlich auf dem Bau (9) oder in der Gastronomie (8) aufgegriffen (BKA 2015a: 8).

8.3 Entwicklungen mit internationalem Bezug

3. Opferrechtsreformgesetz

Mit dem 3. Opferrechtsreformgesetz, das am 31. Dezember 2015 in Kraft trat, wurden Verpflichtungen der Bundesrepublik aus der europäischen Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) umgesetzt, wobei „Umsetzungsbedarf nur in Teilbereichen, insbesondere bei den Verfahrens- und Informationsrechten“ bestand (BMJV 2015). „Ein Meilenstein für den Opferschutz ist die Einführung der psychosozialen Prozessbegleitung. Damit bekommen besonders schutzbedürftige Opfer die Möglichkeit, vor, während und nach der Hauptverhandlung professionell begleitet zu werden. Insbesondere Kinder und Jugendliche, die Opfer schwerer Sexual- oder Gewaltdelikte geworden sind, erhalten einen Rechtsanspruch auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung. Für andere Opfer von schweren Gewalt- und Sexualstraftaten soll das Gericht nach Lage des Einzelfalls entscheiden, ob psychosoziale Prozessbegleitung erfolgen soll. Die Regelungen zur psychosozialen Prozessbegleitung treten am 1. Januar 2017 in Kraft“ (BMJV 2015). Die Neuregelungen wurden von zivilgesellschaftlichen Akteuren begrüßt, allerdings „das Fehlen bundesweiter Standards für die Prozessbegleitung sowie die Beschränkung der Prozessbegleitung auf kindliche und jugendliche Opfer von Sexual- und Gewalttaten [bedauert]“ (KOK 2016).

Gesetzesentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels

Am 15. April 2015 verabschiedete die Bundesregierung den Gesetzesentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2011/36/EU)⁵⁹ und

leitete diesen dem Bundestag zu. Der Gesetzesentwurf sieht insb. zwei Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie vor. Zum einen die „Erweiterung der Strafvorschrift des § 233 des Strafgesetzbuchs (StGB) auf die Fälle des Menschenhandels zum Zweck der Begehung strafbarer Handlungen und der Bettelei; zudem soll der Menschenhandel zum Zweck des Organhandels, der derzeit lediglich als Beihilfe zu Straftaten nach dem Transplantationsgesetz strafbar ist, ausdrücklich in § 233 StGB unter Strafe gestellt werden“. Zum anderen die „Erweiterung des Qualifikationstatbestandes des § 233a StGB auf die Fälle, in denen das Opfer unter 18 Jahre alt ist, und auf die Fälle der grob fahrlässigen Gefährdung des Lebens des Opfers; da in der Sache ein Gleichklang erforderlich ist, sollen diese Erweiterungen auch für die entsprechenden Qualifikationstatbestände der §§ 232 und 233 StGB gelten“ (Bundesrat 2015i: 1).

Informationskampagnen über Reise- und Aufnahmebedingungen in wichtigen Herkunftsländern

Am 9. November 2015 beauftragte der Rat der Europäischen Union die Europäische Kommission, „eine Informationsstrategie für Asylbewerber und Migranten zu entwickeln, in der auch auf die Gefahren durch Schleuser und Menschenhändler hingewiesen wird. Die Generaldirektion Migration und Inneres hat zu diesem Ziel eine Arbeitsgruppe eingerichtet und führt Konsultationen mit relevanten Generaldirektionen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst und internationalen Organisationen durch“ (Deutscher Bundestag 2015p: 2). Der Vorschlag, eine solche Informationsstrategie zu entwickeln, wurde durch die Bundesregierung dabei unterstützt. Durch eine solche Informationsstrategie werden laut Bundesregierung „Gegendiskurse und Richtigstellungen zu den Falschinformationen und Gerüchten der Menschenhändler und Schleuser entwickelt“, was zu begrüßen sei (Deutscher Bundestag 2015p: 2). „Nach Kenntnis der Bundesregierung werden die Aktivitäten im Kontext der Informationsstrategie im Rahmen vorhandener Mittel aus dem EU-Haushalt finanziert, unter anderem im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)“, wobei über die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Aktivitäten noch keine näheren Informationen vorlagen (Deutscher Bundestag 2015p: 3).

⁵⁹ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

Darüber hinaus hat das BAMF die folgenden Informationsmaßnahmen getroffen:

- „Anzeigen in sechs albanischen Tageszeitungen [...].
- Interview mit der Deutschen Welle mit dem ehemaligen Leiter des BAMF, Dr. Manfred Schmidt, online erschienen in Albanisch und Serbisch, sowie im größten albanischen TV-Sender Top Channel TV und mit bosnischen und kosovarischen Medien.
- Facebook-Anzeigen in Albanien und Serbien in den Landessprachen. Internetmeldungen/Pressemitteilungen zu relevanten Aspekten, etwa zur Wiedereinreiseperrre und beschleunigten Verfahren.
- Internetseiten in den Landessprachen, die über die Bedingungen für Schutzgewährung in Deutschland, die Unmöglichkeit, Schutz aufgrund von wirtschaftlicher Not zu erhalten, sowie über Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr informieren und außerdem darauf hinweisen, dass bei nicht erfolgreicher freiwilliger Rückkehr rückgeführt wird“ (Deutscher Bundestag 2015p: 5).

9 Migration und Entwicklung

9.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Während die Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung in der wissenschaftlichen Debatte seit längerem thematisiert werden, wird in Deutschland auf politischer Ebene erst seit 2006/07 verstärkt über eine engere Verzahnung von Migrations- und Entwicklungspolitik diskutiert. Als Referenzrahmen gelten die Millenniumsziele der Vereinten Nationen (VN) sowie der Gesamtansatz der EU zu Migration und Mobilität (GAMM). In den vergangenen Jahren ist der deutsche Ansatz zur Migrations- und Entwicklungspolitik thematisch auf ein deutlich breiteres Fundament gestellt worden. Standen zu Beginn des Jahrtausends die „Zusammenarbeit mit der Diaspora“ oder die „Erleichterung des Geldtransfers“ im Vordergrund, so werden mittlerweile verstärkt Themen wie „Migrationspolitikberatung für Partnerländer“, „Privatwirtschaftsförderung durch Migration“, „entwicklungsorientierte Arbeitsmobilität“, „Klimawandel und Migration“ sowie „ländliche Entwicklung und Migration“ abgedeckt (Deutscher Bundestag 2014d: 3).

Dennoch können sich in den Bereichen der Migrations- und Entwicklungspolitik sehr unterschiedliche Ziele und Interessen gegenüberstehen, die nicht immer miteinander in Einklang zu bringen sind und die daher einer besonderen Koordination bedürfen, um die Widersprüche der einzelnen Politikfelder aufzulösen und zu einer stärkeren Kohärenz beizutragen. Herausforderungen ergeben sich beispielsweise aus den unterschiedlichen Zielvorstellungen der beiden Politikfelder: Während Migrationspolitik vor allem auf die Steuerung von Migrationsbewegungen abzielt und dabei auch das Instrument der gezielten Anwerbung nutzt, steht in der Entwicklungspolitik die Förderung von Strukturen in den ärmeren Ländern im Vordergrund (Baraulina/Hilber/Kreienbrink 2012).

Der Anspruch, beide Politikbereiche stärker zu verzahnen, erhöht auch den Koordinationsbedarf zwischen den beteiligten Akteuren. Auf Bundesebene sind dabei vor allem das Bundesministerium des Innern sowie das für die Entwicklungspolitik zuständige Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu nennen. Auf operativer Ebene spielen die Durchführungsorganisationen und -behörden der beiden Ministerien eine herausgehobene Rolle. Im Bereich des BMZ handelt es sich dabei um die Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) als Arbeitsgemeinschaft zwischen der GIZ und der Bundesagentur für Arbeit. Zentraler Akteur für die Umsetzung der Migrationspolitik ist das BAMF.

Zur Entwicklungsförderung kann dabei auch die Verhinderung oder Einschränkung der Migration eine Rolle spielen, etwa um einen ‚Brain Drain‘ zu verhindern, bei dem im Herkunftsland selbst benötigte Fachkräfte auswandern. So wird beispielsweise in der Beschäftigungsverordnung darauf verwiesen, dass „die Anwerbung in Staaten und die Arbeitsvermittlung aus Staaten, die in der Anlage zu dieser Verordnung aufgeführt sind, [...] für eine Beschäftigung in Gesundheits- und Pflegeberufen nur von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt werden [darf]“ (§ 38 BeschV). Die auf Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) beruhende Liste umfasst 57 Staaten, in denen ein Mangel an Gesundheitsfachkräften besteht.

Migrationspolitisch relevant ist vor allem das Entwicklungsprogramm ‚Rückkehrende Fachkräfte‘ sowie das Sektorvorhaben ‚Migration und Entwicklung‘, zu dem auch das Programm ‚Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantenorganisationen‘ zählt. Im Rahmen von ‚Rückkehrende Fachkräfte‘ fördert CIM (akademisch) qualifizierte Rückkehrer in Entwicklungsländern durch finanzielle Unterstützung, Vermittlungsangebote und ein Netzwerk von Beratern vor Ort. 473 rückkehrende Fachkräfte wurden 2014 finanziell oder durch Beratungs- und Serviceleistungen unterstützt (GIZ 2015: 13). Im Rahmen des Programms ‚Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantenorganisationen‘ können sich seit 2011 Migrantenorganisationen in Deutschland um Fördergelder für entwicklungspolitische Projekte in ihren Herkunftsländern bewerben. Bis Mai 2014 wurden insgesamt 43 Projekte gefördert – insbesondere in Ländern Subsahara-Afrikas (Deutscher Bundestag 2014d: 4 f.). Daneben gibt es das REAG/GARP-Programm sowie zahlreiche weitere humanitäre Programme auf EU-, Bundes- und Landesebene, die die Rückkehr- und Reintegration von Asylbewerbern fördern, Starthilfen bieten und/oder auch schon vor der Ausreise ansetzen und Qualifizierungsmaßnahmen bieten, um den Reintegrationsprozess im Herkunftsland zu erleichtern (vgl. Kap. 5).

Um eine engere Abstimmung zwischen den Ressorts im Rahmen des Migrationsmanagements zu gewährleisten, hatte sich am 15. Oktober 2014 unter Vorsitz des Auswärtigen Amtes (AA) und des BMI die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe ‚Internationale Migration‘ konstituiert, an der auch das BMZ und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration beteiligt waren. Eine Unterarbeitsgruppe dieses Forums widmete sich dabei dem Themenschwerpunkt ‚Migration und Entwicklung‘ (Deutscher Bundestag 2014e). Unter dem Eindruck von aktuellem Migrationsgeschehen und Fluchtbewegungen konzentriert sich die weitere Arbeit in diesem Rahmen auf einen Aktionsplan zur Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik sowie eine damit verknüpfte Strategie für Migration und Entwicklung.

direkt in die Infrastruktur vor Ort – auch in die Wasserversorgung. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Schaffung von Arbeitsplätzen. [...] Neben dem Aufbau der Infrastruktur fördert Deutschland den Dialog zwischen den Neuankömmlingen und der ansässigen Bevölkerung“ (BMZ 2016: 22).

Aktionsfeld 3 – Integration und Reintegration von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Rückkehrern

„Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist es, sowohl für die Flüchtlinge im Aufnahmeland als auch für die Rückkehrer Perspektiven zu schaffen. Dazu investiert Deutschland unter anderem in den Wiederaufbau von Schulen und Gesundheitszentren“ (BMZ 2016: 28).

9.2 Nationale Entwicklungen

Drei Sonderinitiativen des BMZ

Das BMZ ist mit drei Aktionsfeldern im Bereich Flucht und Entwicklungszusammenarbeit aktiv und hat die im Jahr 2014 initiierten drei Sonderinitiativen ‚Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren‘, ‚Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost‘ sowie ‚EINEWELT ohne Hunger‘ im Jahr 2015 weiter ausgeweitet. Das Engagement gliedert sich dabei in drei Aktionsfelder:

Aktionsfeld 1 – Bekämpfung von Fluchtursachen

„Deutschland unterstützt Krisenländer dabei, ihre politische und wirtschaftliche Situation zu stabilisieren, zerstörte Strukturen wiederaufzubauen und Bildungs- und Beschäftigungschancen zu verbessern. Arbeits- und Ausbildungsprogramme bieten vor allem jungen Menschen Perspektiven und fördern den sozialen Zusammenhalt“ (BMZ 2016: 16).

Aktionsfeld 2 – Stabilisierung der Aufnahmeregionen

„Die meisten Flüchtlinge suchen in Ländern Schutz, die in der Nähe ihrer ursprünglichen Heimat liegen. Zu den Ländern, die besonders viele Menschen aufnehmen, gehören die Türkei, Pakistan, der Libanon, Äthiopien, Jordanien, Kenia, der Tschad und Uganda. Der kurzfristige Zuzug von sehr vielen Menschen auf der Flucht führt aber gerade in Entwicklungsländern zu massiven Problemen: Es fehlt an Unterkünften und Arbeitsmöglichkeiten, die Schulen können nicht alle Kinder aufnehmen, Wasser und Nahrungsmittel werden oft knapp. [...] Um die Situation zu stabilisieren, investiert Deutschland

Deutscher Informationspunkt Migration, Ausbildung, Karriere in Kosovo

Im Mai 2015 richtete die GIZ im Auftrag des BMZ den Deutschen Informationspunkt Migration, Ausbildung, Karriere (DIMAK)⁶⁰ im Kosovo ein. Im DIMAK werden ausreisearchivierten Kosovaren Informationen darüber vermittelt, „welche legalen Möglichkeiten es gibt, in Deutschland eine Ausbildung zu machen oder Arbeit zu finden und welche Voraussetzungen sie dafür erfüllen müssen“ (GIZ 2016). Zudem werden in Kooperation mit dem kosovarischen Arbeitsministerium auch Rückkehrende bei der Arbeitssuche in Kosovo unterstützt: „Ob Ausbildungen, Weiterqualifizierungen oder Jobangebote – im DIMAK laufen dazu etliche Informationen zusammen, die vielen, die zu uns kommen, vorher nicht bekannt waren. Erst im Dezember haben wir gemeinsam mit kosovarischen Unternehmen eine Job-Messe veranstaltet, bei der 300 Stellenangebote zur Vermittlung standen. Der DIMAK hat außerdem eine Fülle an Workshops im Angebot – unter anderem zum Thema Existenzgründung oder Bewerbungstrainings“ (GIZ 2016).

Website zum Gebührenvergleich für Rücküberweisungen

Im Jahr 2015 wurde die Webseite www.geldtransfair.de vom Projekt Migration und Entwicklung der GIZ im Auftrag des BMZ ins Leben gerufen. GeldtransFAIR.de ermöglicht einen kostenfreien Preisvergleich für Geldtransfers in über 20 Länder. Die Daten werden alle zwei Monate aktualisiert.

60 Vgl. <http://dimak-kosovo.blogspot.de/> (31.03.2016).

9.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Mobilitätspartnerschaften

Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten sind Teil der EU-Migrationspolitik, deren Grundlinien 2005 im GAMM festgelegt wurden. Ein Schwerpunkt des GAMM besteht darin, für eine bessere Wiedereingliederung von Migranten in ihren Herkunftsländern zu sorgen, „um die Entwicklung der Herkunftstaaten wirkungsvoll voranzutreiben“ (Hitz 2014: 2). Migrations- und Entwicklungspolitik sollen auf diese Weise miteinander verknüpft werden. Gleichzeitig sind die Mobilitätspartnerschaften für die Bundesregierung „ein wichtiges Instrument, um irreguläre Migration einzudämmen und Menschenhandel zu bekämpfen, die Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung zu maximieren, legale Migration besser zu organisieren und Mobilität zu fördern sowie den Flüchtlingsschutz zu stärken“ (Deutscher Bundestag 2015q: 2). So werden beispielsweise in Marokko qualifizierte Rückkehrer darin unterstützt, sich selbständig zu machen. Gleichzeitig sollen diese Abkommen den Weg für Visa-Erleichterungen ebnen. Mobilitätspartnerschaften sind bisher mit Kap Verde (2008), Moldau (2008), Georgien (2009), Armenien (2011), Aserbaidschan (2013) und Marokko (2013) geschlossen worden. Im Jahr 2014 wurden Abkommen mit Tunesien (März) und Jordanien (Oktober) unterzeichnet. Mit Ausnahme von Kap Verde und Aserbaidschan ist Deutschland an allen Mobilitätspartnerschaften beteiligt.

Im Jahr 2015 begannen Verhandlungen über eine Mobilitätspartnerschaft mit Weißrussland und es wurden sog. *Common Agendas on Migration and Mobility (CAMMs)* mit Nigeria (EU 2015a) und Äthiopien (EU 2015b) abgeschlossen. Im Gegensatz zu Mobilitätspartnerschaften beinhalten CAMMs keine Verhandlungen über Visaerleichterung und Rückübernahmeabkommen (Europäische Kommission 2015).

Literaturverzeichnis

ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014): Dokumentation des bundesweiten Aktionstages „Gleiche Chancen. Immer.“ im Themenjahr 2014 gegen Rassismus, 18.09.2014. Online: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Dokumentationen/Dokumentation_Aktionstag_20141210.pdf?__blob=publicationFile (15.01.2015).

ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2015): Die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle. Online: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/UeberUns/Aufgaben/aufgaben_node.html (15.01.2015).

AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. (2015): AFET Stellungnahme. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 09.06.2015, Hannover: AFET. Online: <http://www.afet-ev.de/veroeffentlichungen/Stellungnahmen/PDF-STellungnahmen/2015/AFET-Stellungnahme-ZumEntwurfeinesGesetzeszurVerbesserungderUnterbringungVersorgungundBetreuungauslndischerKinderuJugendlicher.pdf> (23.11.2015).

Ahrens, Petra-Angela (2015): Skepsis oder Zuversicht? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland. Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland. Online: http://www.ekd.de/download/20151221_si-studie-fluechtlinge.pdf (21.03.2016).

AmF – Aktionsbündnis muslimischer Frauen e.V. (2016): Ein Jahr nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Kopftuchverbot – ein Resümee. Online: <http://www.muslimische-frauen.de/wp-content/uploads/2016/04/EIn-Jahr-nach-dem-Beschluss-des-BVerfG-Endfassung.pdf> (27.10.2016).

Ärzttekammer Nordrhein (2015): Patienten ohne gesicherten Aufenthaltsstatus. Online: https://www.aekno.de/page.asp?pageID=8239#_03 (19.02.2016).

BA – Bundesagentur für Arbeit (2016): Erfolgreiche Bilanz: BA finanziert Deutsch-Einstiegskurse für 220.000 Flüchtlinge. Pressemitteilung, 15.01.2016. Online: <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Presse/Presseinformationen/Sonstiges/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI806319> (14.03.2016).

BAFzA – Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (2015a): Merkblatt zum Sonderprogramm Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug. Online: https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fileadmin/de.bundesfreiwilligendienst/content.de/Service/Downloads/Downloads2/160215-Merkblatt_SK.pdf (15.02.2015).

BAFzA – Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (2015b): Öffentlichkeitsarbeit. Jahresbericht des Hilfef Telefons Gewalt gegen Frauen 2014, Köln: BAFzA.

BÄK – Bundesärztekammer (2013): ZEKO: Migranten medizinische Versorgung nicht vorenthalten. Pressemitteilung der Bundesärztekammer vom 02.05.2013. Online: http://www.aerztekammer-bw.de/news/2013/2013_05/zeko/index.html (27.10.2016).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013a): Konzept für einen bundesweiten Intensivkurs. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/KonzepteLeitfaeden/konz-f-bundesw-intensivkurs.pdf?__blob=publicationFile (02.02.2015).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013b): Minas. Atlas über Migration, Integration und Asyl. 5. Auflage, Nürnberg: BAMF.

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2014): Aufenthaltsrechtliche Neuregelungen für Schutzberechtigte, in: Entscheiderbrief, 21(3), Nürnberg: BAMF, 2–3.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2014b): Das Bundesamt in Zahlen 2013 – Asyl, Nürnberg: BAMF.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2014c): Die Entscheider (22.05.2014). Online: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Entscheider/entscheider-node.html> (26.11.2015).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015a): ESF-BAMF-Programm – Zielgruppen. Online: http://www.bamf.de/DE/Infothek/BerufsbezogeneFoerderung/ESFProgramm/Foerderperiode_2014-2020/Zielgruppe/zielgruppe-node.html (27.10.2016).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015b): Nationales Programm AMIF. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/EU_AMIF/nationales-programm.pdf?__blob=publicationFile (31.03.2015).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015c): Merkblatt zum Integrationskurs. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kursteilnehmer/Merkblaetter/630-009_merkblatt-zum-antrag-auf-zulassung.pdf?__blob=publicationFile (27.10.2016).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015d): Von der Ausländerbehörde zur Willkommensbehörde. Pressemitteilung vom 03.11.2015. Online: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/20151103-0022-pressemitteilung-auslaenderbehoerde.html> (14.03.2015).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015e): Vorstellung: Ankunftsnachweis für Asylsuchende. Online: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20151209-PK-vorstellung-ankunftsnachweis.html> (21.03.2016).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015f): Weiterhin keine Dublin-Überstellungen nach Griechenland, in: Entscheiderbrief, 22(1), Nürnberg: BAMF.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015g): Leitfaden zur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung der Richtlinie 2013/32/ EU des Rates vom 26.06.2013 (Verfahrensrichtlinie). Online: <http://www.migrationsrecht.net/leitfaden-des-bundesamtes-zur-unmittelbaren-innerstaatlichen-anwendung-der-verfahrensrichtlinie.html?catid=66> (03.02.2016).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015h): Das Bundesamt in Zahlen. Asyl, Migration und Integration. Online: https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150410_bundesamt-in-zahlen-modul-asyl.html (27.10.2016).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016a): Interesse am Deutscherwerb ungebrochen. Integrationskurse: 40.000 neue Teilnehmer in drei Monaten. Pressemitteilung vom 19.02.2016. Online: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/20160218-integrationskursgeschaeftsstatistik-1-32015.html> (05.04.2016).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016b): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2015. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2015-quartal-1-bis-3-bund.pdf?__blob=publicationFile (21.03.2016).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016c): FAQ: Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen. Online: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/ZugangArbeitFluechtlinge/zugang-arbeit-fluechtlinge-node.html> (13.03.2016).
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Europäisches Migrationsnetzwerk** (2010): Politikbericht 2009 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Europäisches Migrationsnetzwerk** (2011): Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Europäisches Migrationsnetzwerk** (2012): Politikbericht 2011 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Europäisches Migrationsnetzwerk** (2013): Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Europäisches Migrationsnetzwerk** (2015): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2014. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- Baraulina, Tatjana / Hilber, Doris / Kreienbrink, Axel** (2012): Migration und Entwicklung. Explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Working Paper 49 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Bayerischer Flüchtlingsrat** (2015): Bayern „konzentriert“ Balkan-Flüchtlinge in Sonderlagern. Online: <http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/beitrag/items/bayern-konzentriert-balkan-fluechtlinge-in-sonderlagern.html> (17.03.2016).
- Bayerischer Rundfunk** (2015): Mega-Bearbeitungsstraße kommt. Online: <http://www.br.de/nachrichten/niederbayern/inhalt/bearbeitungsstrasse-fluechtlinge-passau-100.html> (02.02.2016).
- Bayerischer Rundfunk** (2016): Kirche und Diakonie sehen „humanitäre Defizite“. Online: <http://www.br.de/nachrichten/oberfranken/inhalt/rueckfuehrungseinrichtung-bamberg-kritik-kirche-diakonie-100.html> (17.03.2016).
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (2015): Richtige Vorschläge, aber noch dringender Änderungsbedarf. Online: [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf/\\$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf/$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf) (05.04.2016).
- Becher, Inna / El-Menour, Yasemin** (2014): Geschlechterrollen bei Deutschen und Zuwanderern christlicher und muslimischer Religionszugehörigkeit. Forschungsbericht 21, Nürnberg: BAMF.
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration** (2015): Aufsuchende Beratung – Mobile Clearingstelle im Einsatz. Online: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4556668/2015-07-20-basfi-clearingstelle-mobil/> (25.02.2016).
- Beirat für Forschungsmigration** (2013): Jahresbericht des Beirats für Forschungsmigration gemäß § 38d Abs. 3 Aufenthaltsverordnung, Nürnberg: BAMF.
- Bendixen, Oliver / Häusler, Hans** (2015): Flüchtlinge am Münchner Hauptbahnhof. Andrang ungebremsst. In: Bayerischer Rundfunk, 07.09.2015, Online: <http://www.br.de/nachrichten/oberbayern/inhalt/fluechtlinge-hauptbahnhof-muenchen-ungarn100.html> (22.02.2016).
- Bingener, Reinhard** (2015a): Wenn Wahlrecht auf Wirklichkeit trifft. Wegen zahlreicher Pannen muss das Ergebnis der Bremer Bürgerschaftswahl zugunsten der AfD geändert werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.2015.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2015a): Schleusungskriminalität – Bundeslagebild 2014, Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2015b): Menschenhandel. Bundeslagebild 2014, Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2016): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Allgemeinkriminalität und Politisch motivierte Kriminalität, Kernaussagen, Stand: 08.02.2016 – Betrachtungszeitraum: 01.01.2015 – 31.12.2015.

Blickle, Paul / Kiermann, Kai / Faigle, Philip / Geisler, Astrid / Hamann, Götz / Jacobsen, Lenz / Kemper, Anna / Klingst, Martin / Polke-Majewski, Karsten / Schirmer, Stefan / Soltau, Hannes / Stahnke, Julian / Staud, Toralf, Steffen, Tilmann / Venohr, Sascha (2015): Gewalt gegen Flüchtlinge: Es brennt in Deutschland, In: ZEIT ONLINE, 03.12.2015, Online: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/rechtsextremismus-fluechtlingsunterkuenfte-gewalt-gegen-fluechtlinge-justiz-taeter-urteile> (25.02.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015a): Fortschrittsbericht 2014 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin: BMAS.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015b): Jungen Flüchtlingen Orientierung und Perspektiven geben. Online: www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2015/erleichterter-zugang-praktika-junge-asylbewerber-und-geduldete.html (03.08.2015).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Hilfe für Opfer von Gewalttaten. Online: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a719-hilfe-fuer-opfer-von-gewalttaten-256.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (01.02.2016).

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015, Berlin: BMBF.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007): Materialien zur Gleichstellungspolitik. Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Berlin: BMFSFJ.

BMFSJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, 18.09.2013. Online: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=185464.html> (11.11.2015).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014a): Programm „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“ startet. Online: www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=208670.html (12.08.2014).

BMFSJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014b): Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel, 12.10.2014. Online: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=73008.html> (11.11.2015).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015a): Neues Programm unterstützt Mütter mit Migrationshintergrund beim Berufseinstieg. Online: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=213390.html> (09.02.2015).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015b): Bundesfreiwilligendienst für Flüchtlinge, Online: www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=221794.html (24.11.2015).

BMFSJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015c): Situation minderjähriger Flüchtlinge soll verbessert werden, 15.07.2015. Online: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=217460.html> (23.10.2015).

BMFSJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015d): Hilfetelefon – Gewalt gegen Frauen im Kontext von Flucht und Unterbringung. Online: <https://www.hilfetelefon.de/aktuelles/gewalt-gegen-frauen-im-fluechtlingskontext.html> (27.10.2016).

BMI – Bundesministerium des Innern (2013a): Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i.V.m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens vom 30. Mai 2013. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/aufnahmeanordnung.pdf?__blob=publicationFile (20.04.2016).

- BMI – Bundesministerium des Innern** (2013b): Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten vom 23. Dezember 2013. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/aufnahmeanordnung-2.pdf?__blob=publicationFile (20.04.2016).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2014a): Erfolgreiche Integration setzt Sprachkenntnisse voraus – Auswirkungen des EuGH-Urteils werden wir jetzt sorgfältig prüfen, Berlin: BMI.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2014b): Illegale Migration. Online: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Illegale-Migration/illegale-migration_node.html (12.03.2015).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2014c): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/gesetzentwurf-bleiberecht.pdf?__blob=publicationFile (27.10.2016).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2014d): Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten und Libyen vom 18. Juli 2013. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/aufnahmeanordnung-3.pdf?__blob=publicationFile (20.04.2016).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2015a): Änderung und Beschleunigung von Asylverfahren beschlossen. Pressemitteilung vom 29.09.2015. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/09/kabinettbeschliesst-asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.html> (23.03.2016).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2015b): Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen. Pressemitteilung vom 13.09.2015. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/09/grenzkontrollen-an-der-grenze-zu-oesterreich-wiedereingef%C3%BChrt.html> (16.03.2016).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2015c): Fragen und Antworten rund um den Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/bleiberecht-faqs.pdf;jsessionid=068DF2A9A33FD66A60F1449A72BD2F5C.2_cid295?__blob=publicationFile (09.11.2015).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2015d): Referentenentwurf Bundesministerium des Innern. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Bearbeitungsstand: 01.10.2015. Online: http://www.frnw.de/images/Themen/Asylverfahren/2015/Referentenentwurf_Umsetzung_EU-Asylrichtlinien.pdf (23.11.2015).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2016a): Beauftragter für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten. Online: http://www.bmi.bund.de/DE/Ministerium/Beauftragte/Aussiedlerfragen/aussiedlerfragen_node.html (21.03.2016).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2016b): Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes. Online: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html (30.03.2016).
- BMJV – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2015): Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz). Online: https://www.bmjb.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Opferrechte_Strafverfahren.html (01.02.2016).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2016): Perspektiven für Flüchtlinge schaffen. Fluchtursachen bekämpfen, Aufnahmeregionen stabilisieren, Flüchtlinge unterstützen, Berlin: BMZ.

- Brandt, Lisa / Risch, Rebekka / Lochner, Susanne** (2015): Zehn Jahre Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBW). Erfolge, Wirkungen und Potenziale aus Sicht der Klienten. Forschungsbericht 25, Nürnberg: BAMF.
- Bröker, Detlef** (2015): Kosovo: Konzentrierte Asylverfahrensbearbeitung, in: Entscheiderbrief, 22(3), Nürnberg: BAMF, S. 2.
- BumF – Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V.** (2014): Stellungnahme des Bundesfachverbands UMF zu den Gesetzesvorhaben zur Umverteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen BR-Drs.: 443/14 und 444/14. Online: http://www.b-umf.de/images/BundesfachverbandUMF_Stellungnahme_VerteilungUMF_09102014.pdf (23.10.2015).
- BumF – Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V.** (2015a): Umverteilung. Online: <http://www.b-umf.de/de/themen/umverteilung> (23.10.2015).
- BumF – Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V.** (2015b): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher. Online: http://www.b-umf.de/images/BUMF_Stellungnahme_GE_Umverteilung_26Juni2015.pdf (23.11.2015).
- BumF – Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V.** (2015c): Bundestag beschließt Dauerkasernierung und Bildungsverbote. Weniger Schutz und Integrationschancen für minderjährige Flüchtlinge. Pressemitteilung vom 15.10.2015. Online: http://www.b-umf.de/images/PM_AsylverfahrensbeschleunigungsG15-10-2015.pdf (26.10.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege** (2015): Stellungnahme der BAGFW zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, 27.02.2015. Online: <http://www.bagfw.de/suche/detailansicht-tt-news/article/stellungnahme-der-bagfw-zum-gesetzesentwurf-der-bundesregierung-zur-neubestimmung-des-bleiberechts-un/> (18.11.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter** (2014): Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen – Inobhutnahme, Clearingverfahren und von Anschlussmaßnahmen, Mainz: Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter. Online: http://www.bagljae.de/downloads/118_handlungsempfehlungen-umf_2014.pdf (13.11.2015).
- Bundesrat** (2015d): Gesetzesantrag des Freistaates Bayern. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Drucksache 190/15, 28.04.2015, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2015e): Gesetzesantrag des Landes Brandenburg. Entwurf eines Gesetzes zur Konzentration von Asylverfahren bei den Verwaltungsgerichten nach Herkunftsländern. Drucksache 409/15, 14.09.2015, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2015f): Gesetzantrag des Freistaates Sachsens. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes. Drucksache 101/15, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2015g): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern. Drucksache 120/15, 27.03.2015, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2015h): Beschluss des Bundesrates. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, Drucksache 466/15, 16.10.2015, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2015i): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. Drucksache 54/15, Berlin: Bundesrat.

- Bundesregierung** (2016): Wie viele Asylbewerber gibt es in Deutschland? In: Dies.: Fragen und Antworten: Flucht, Migration, Integration. Online: https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/_node.html?id=GlossarEntry1671930 (24.02.2016).
- Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.** (2015): Wie ist die Rechtslage für Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderung? 27.03.2015. Online: <http://www.lebenshilfe.de/migration-und-behinderung/worum-geht-es/Fragen/frage07.php> (09.11.2015).
- Bündnis 90/Die Grünen** (2015): Grenzkontrollen lösen keine Probleme. Online: <http://www.gruene.de/themen/einwanderungsgesellschaft/grenzkontrollen-loesen-keine-probleme.html> (28.02.2016).
- Caritas – Deutscher Caritasverband e. V.** (2015b): Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Situation ausländischer Kinder und Jugendlicher am 26. Juni 2015. Online: <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/pressemeldungen/vorrang-fuer-das-kindeswohl> (23.11.2105).
- Caritas – Deutscher Caritasverband** (2016): Glossar: Migration – Flüchtlinge (unbegleitet, minderjährig). Online: <http://www.caritas.de/glossare/fluechtlinge-unbegleitet-minderjaehrig> (13.11.2015).
- CDU/CSU/SPD** (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.
- CDU/CSU/SPD** (2015): Beschluss der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD. Online: https://www3.spd.de/scalableImageBlob/131046/data/20151105_koabeschluss-data.pdf (16.03.2015).
- Conolly, Kate** (2015): Germany greets refugees with help and kindness at Munich central station. In: The Guardian, 03.09.2015. Online: <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/germany-refugees-munich-central-station> (22.02.2016).
- Decker, Markus** (2015): Brisanter Besuch an der „Bearbeitungsstraße“ für Flüchtlinge. Online: <http://www.ksta.de/politik/innenminister-de-maizi-re-in-deggendorf-brisanter-besuch-an-der--bearbeitungsstrasse--fuer-fluechtlinge,15187246,31442100.html> (02.02.2016).
- Der Paritätische Gesamtverband** (2015): Überblick zu den Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz zum 1. März 2015 mit Beispielen und Hinweisen für die Beratungspraxis. Online: [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/d850ae664bc6350fc1257e070055de0d/\\$FILE/Arbeitshilfe_%20Aenderungen%20Asylbewerberleistungsgesetz_2015_.pdf%20Version%20Stand%20Maerz%202015.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/d850ae664bc6350fc1257e070055de0d/$FILE/Arbeitshilfe_%20Aenderungen%20Asylbewerberleistungsgesetz_2015_.pdf%20Version%20Stand%20Maerz%202015.pdf) (05.04.2016).
- Deutsche Schachjugend** (2015): Flüchtlinge werden Freunde. Online: <https://www.deutsche-schachjugend.de/dsj-inside/gesellschaftliche-verantwortung/fluechtlinge-werden-freunde/> (21.03.2016).
- Deutscher Bundestag** (2011): Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration – Sachstand 2011. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Wolfgang Wieland, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/6720, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschiebungen im Jahr 2011. Drucksache 17/8834, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschiebungen im Jahr 2012. Drucksache 17/12442, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2014a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Özcan Mutlu, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. Drucksache 18/2244. Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum Nachweis deutscher Sprachkenntnisse beim Ehegattennachzug. Drucksache 18/2366, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2014b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, Katrin Kunert, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/2328. Konsequenzen aus dem Dogan-Urteil des Europäischen Gerichtshofs. Drucksache 18/2414, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2014c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Abschiebungen im Jahr 2013. Drucksache 18/782, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2014d): Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik. Stellungnahme. Ausschussdrucksache 18(19)069, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2014e): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Heike Hänsel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/3207. Rückführungspolitik und Strategie für Migration und Entwicklung. Drucksache 18/3419, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015a): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Drucksache 18/4097, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015b): Stenografischer Bericht. Plenarprotokoll 18/92. 92. Sitzung, 06.03.2015, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015d): Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes. Drucksache 18/6185, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015g): Entwurf eines Gesetzes zur Verwirklichung des Geburtsrechts im Staatsangehörigkeitsrecht. Drucksache 18/4612, 15.04.2016, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015h): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Polizei- und Zolleinsätze im Ausland (Stand: zweites Quartal 2015). Drucksache 18/5814, 24.08.2015, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015i): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/3896. Abschiebungen im Jahr 2014. Drucksache 18/4025, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015j): Stenografischer Bericht. 158. Sitzung. Plenarprotokoll 18/158, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015k): Gesetzesentwurf der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Katja Keul, Renate Künast, Irene Mihalic, Hans-Christian Ströbele, Dr. Konstantin von Notz, Monika Lazar, Özcan Mutlu und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Drucksache 17/6346, 14.10.2015, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015l): Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, Dr. André Hahn, Jan Korte, Petra Pau, Dr. Petra Sitte, Kerstin Steinke, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE. Unerlaubte Einreise von Flüchtlingen entkriminalisieren. Drucksache 18/6652, 11.11.2015, Berlin: Deutscher Bundestag.

- Deutscher Bundestag** (2015m): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5921, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015n): Antrag der Abgeordneten Norbert Müller (Potsdam), Ulla Jelpke, Sigrid Hupach, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Cornelia Möhring, Harald Petzold (Havelland), Katrin Werner, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit einer starken Jugendhilfe aufnehmen, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/4185, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015o): Antrag der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer, Luise Amtsberg, Dr. Franziska Brantner, Katja Dörner, Kai Gehring, Tabea Rößner, Elisabeth Scharfenberg, Ulle Schauws, Maria Klein-Schmeink, Kordula Schulze-Asche, Dr. Harald Terpe, Doris Wagner, Volker Beck (Köln), Britta Haßelmann, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Corinna Rüffer, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. Das Kindeswohl bei der Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge absichern, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5932, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015p): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/6826. „Informationsstrategie“ und „Gegendiskurse“ zur Verhinderung unerwünschter Migration, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/7190, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015q): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/6868. Mobilitätspartnerschaften und das Grenzmanagement der Europäischen Union, Drucksache 18/7191, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/7347. Abschiebungen im Jahr 2015. Drucksache 18/7588. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer, Luise Amtsberg, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. Drucksache 18/7470. Beteiligung, Förderung und Schutz von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen durch die Kinder- und Jugendhilfe, Drucksache 18/7621, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutschlandradio Kultur** (2016): Flüchtlinge – Hilfe für besonders Schutzbedürftige. Online: http://www.deutschlandradiokultur.de/fluechtlinge-hilfe-fuer-besonders-schutzbeduerftige.2165.de.html?dram:article_id=341860 (21.03.2016).
- DFB – Deutscher Fußball-Bund** (2015): Flüchtlingsinitiative „1:0 für ein Willkommen“, 19.03.2015. Online: <http://www.dfb.de/news/detail/fluechtlingsinitiative-10-fuer-ein-willkommen-118752/> (24.02.2016).
- Diakonie Deutschland** (2015b): Thema kompakt Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Online: <http://www.diakonie.de/thema-kompakt-unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge-16189.html> (27.10.2016).
- Diakonie** (2015c): Von Arbeitsausbeutung bis Menschenhandel. Grundlagen und Praxistipps für die Beratung, Berlin: Diakonie. Online: http://www.diakonie.de/media/P150297_DD_Arbeitsausbeutung-Menschenhandel.pdf (11.12.2015).
- DIK – Deutsche Islamkonferenz** (2015): Generelles Verbot von Kopftüchern im Schuldienst unzulässig. Online: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Magazin/SchwerpunktKopftuch/Urteile/urteile-node.html> (17.03.2016).
- DRK – Deutsches Rotes Kreuz** (2015): Änderungen im Familiennachzug nach dem AufenthG ab dem 01.08.2015 durch das „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ vom 27.07.2015, Berlin: DRK.

Engin, Havva (2014): Das Alevitentum – der vorderasiatische „Kultur-Islam“, in: Rohe, Mathias / Engin, Havva / Khorchide, Mouhanad / Özsoy, Ömer / Schmid, Hansjörg (Hrsg.): Handbuch Christentum und Islam in Deutschland. Grundlagen, Erfahrungen und Perspektiven des Zusammenlebens. Freiburg im Breisgau: Herder, S. 129–170.

EU – Europäische Union (2015a): Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Nigeria and the European Union and its Member States. Online: http://eeas.europa.eu/delegations/nigeria/documents/page_content/eu-ng-jd_en.pdf (31.03.2016).

EU – Europäische Union (2015b): Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the European Union and its Member States. Online: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/eu_ethiopia_agreement_on_migration_and_mobility_en.pdf (31.03.2016).

EuGH – Gerichtshof der Europäischen Union (2014): Dass Deutschland Ehegatten von rechtmäßig im Inland wohnenden türkischen Staatsangehörigen ein Visum zum Zweck des Ehegattennachzugs nur erteilt, wenn sie einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen, verstößt gegen das Unionsrecht. Pressemitteilung Nr. 96/14 vom 10.07.2014, Luxemburg.

EuGH – Gerichtshof der Europäischen Union (2015): Urteil in der Rechtssache C-579/13 vom 04. Juni 2015. „Vorlage zur Vorabentscheidung – Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen – Richtlinie 2003/109/EG – Art. 5 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 1 – Nationale Rechtsvorschriften, durch die Drittstaatsangehörigen, die die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erlangt haben, eine bußgeldbewehrte, durch Prüfung bescheinigte Integrationspflicht auferlegt wird“. Online: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164725&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> (05.04.2016).

Europäische Kommission (2015): European Union and Ethiopia sign Common Agenda on Migration and Mobility. Pressemitteilung vom 11.11.2015. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6050_en.htm (31.03.2016).

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015): Schnelle Registrierung, schneller Rückflug. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.10.2015, S. 10.

Fehsenfeld, Ulrike / Hecht, Heiko / Abo Kadir, Benjamin / Lentschig, Rudolf / Schulte, Wilhelm (2008): Bericht 2007 über Migration und Asyl. Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF.

Feuerbach, Leonie (2015) „Es gibt genug volksverhetzendes Material, um Pegida zu verbieten“ In: FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.10.2015. Online: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/extremismusforscher-hajo-funke-im-interview-ueber-pegida-13868472.html> (22.02.2016).

Flüchtlingshilfe München (2015): Wir sind die Freiwilligen HelferInnen München. Online: www.fluechtlingshilfemuenchen.de/ueber-uns/ (23.02.2016).

Flüchtlingsrat Niedersachsen (2015a): Seit 01.08. ist für Geduldete und Gestattete Praktikum ohne Zustimmung durch Bundesarbeitsagentur möglich. Online: <http://www.nds-fluerat.org/16579/aktuelles/seit-01-08-ist-fuer-geduldete-und-gestattete-praktikum-ohne-zustimmung-durch-bundesarbeitsagentur-moeglich/> (13.03.2016).

Flüchtlingsrat Niedersachsen (2015b): Gesetzesentwurf des Bundes zum Aufenthaltsgesetz hintertreibt Bleiberechtsregelung, Pressemitteilung vom 06.02.2015. Online: <http://www.nds-fluerat.org/15342/pressemitteilungen/gesetzesentwurf-des-bundes-zum-aufenthaltsgesetz-hintertreibt-bleiberechtsregelung/> (18.11.2015).

Flüchtlingszentrum Hamburg (2016): Clearingstelle Gesundheitsversorgung Ausländer. Online: http://www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_mv.php (25.02.2016).

- Gemeinsam gegen Menschenhandel** (2015): Gesetzgebung. Online: <http://www.gemeinsam-gegen-menschenhandel.de/index.php/unsere-themen/gesetzgebung> (09.11.2015).
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH** (2015): Jahresabschluss 2014. Bonn und Eschborn: GIZ.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (2016): Unterstützung bei der Jobsuche in Kosovo. Online: <https://www.giz.de/de/mediathek/37382.html> (31.03.2016).
- Grote, Janne** (2015): Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 65 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: BAMF.
- Grote, Janne / Vollmer, Michael** (2016): Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltszwecken in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 67 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Hanganu, Elisa / Humpert, Stephan / Kohls, Martin** (2014): Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien. Forschungsbericht 24, Nürnberg: BAMF.
- HAZ – Hannoversche Allgemeine** (2014): Initiative von Rot-Grün: „Anonymer Krankenschein“ für Flüchtlinge. 26.06.2014. Online: <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Illegale-Fluechtlinge-sollten-anonymen-Krankenschein-bekommen> (08.01.2015).
- Heimat Echo** (2015): Unterkunft für weibliche Flüchtlinge in Volksdorf. Online: <http://www.heimatecho.de/artikel/5501> (24.11.2015).
- Hitz, Astoreth** (2014): Mobilitätspartnerschaften der EU, in: Entscheiderbrief, 21(11), Nürnberg: BAMF, S. 2–3.
- Höland, Christoph** (2016a): Hilfe für papierlose Flüchtlinge: Anonymer Krankenschein ab heute. In: Stadtradio Göttingen. Online: http://www.stadtradio-goettingen.de/beitraege/politik/hilfe_fuer_papierlose_fluechtlinge_anonymer_krankenschein_ab_heute/index_ger.html (19.02.2016).
- Höland, Christoph** (2016b): Medizinische Flüchtlingshilfe. Krankenschein für Papierlose. In: Göttinger Tageblatt. Online: <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Krankenschein-fuer-Papierlose> (19.02.2016).
- IGfH – Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen** (2015): Stellungnahme der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 9. Juni 2015, 25.06.2015, Frankfurt: IGfH. Online: http://www.igfh.de/cms/sites/default/files/IGfH-Stellungnahme_Referentenentwurf-UMF_0.pdf (23.11.2015).
- IMK – Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder** (2015): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 202. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 24. bis 26. Juni 2016 in Mainz. Berlin: Bundesrat.
- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2013): Rückkehr nach Vietnam – Hilfe für den Neuanfang. Broschüre der Informations- und Rückkehrberatungsstelle Berlin – Integrierte Rückkehrplanung Vietnam, Berlin: IOM.
- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2015): REAG/GARP-Programm 2015. Stand: März 2015, Berlin: IOM.
- Jelpke, Ulla** (2015): Grenzschießung löst keine Probleme. Pressemitteilung vom 14.09.2015. Online: <http://www.linksfraktion.de/pressemitteilungen/grenzschiessung-loest-keine-probleme/> (28.02.2016).

- Kaplan, Ismail** (o. A.): Identitätsfindung im Alevitentum. Alevitische Gemeinde Deutschland e.V. Online: http://alevi.com/de/wp-content/uploads/2011/10/Identit%C3%A4tsfindung-im-Alevitentum_Ismail-Kaplan2.pdf (11.02.2015).
- Kirschner, Regina** (2016): SPD wittert Verfassungsbruch. Streit um bayerisches Integrationsgesetz. Hg. v. Bayrischer Rundfunk. Online: <http://www.br.de/nachrichten/integrationsgesetz-landtag-100.html> (13.04.2016).
- Klingert, Isabell/Block, Andreas H.** (2013): Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher. Working Paper 50 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.** (2015a): Gemeinsam gegen Menschenhandel und Gewalt an Migrantinnen. Online: http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/kok_flyer_brosch/KOK_Flyer_deutsch_internet_2015.pdf (01.02.2016).
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel e.V.** (2015b): Kurzinformation zu Neuregelungen im Aufenthaltsgesetz für Betroffene von Menschenhandel. KOK informiert, 23.09.2015. Online: http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/detail/news/kurzinformation-zu-neuregelungen-im-aufenthaltsgesetz-fuer-betroffene-von-menschenhandel/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=9e077be7baaaa5266ec12a9f61277865 (27.10.2016).
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.** (2016): 3. Opferrechtsreformgesetz in Kraft getreten. Pressemitteilung vom 08.01.2016. Online: http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/detail/news/3-opferrechtsreformgesetz-in-kraft-getreten/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=d2930a1c1c1f1630d0bb321fe18edc43 (27.10.2016).
- Kolland, Laura/Kretzschmar, Nikolas** (2014): Anerkennungskultur: Was bedeutet das eigentlich? In: Blickpunkt Integration. Aktueller Informationsdienst zur Integrationsarbeit in Deutschland, Nr. 1/2014, Nürnberg: BAMF, S. 4–5.
- Landeswahlleiter Bremen** (2015): Bürgerschaftswahl 2015: Endgültiges Ergebnis steht fest! Pressemitteilung, vom 27.05.2015. Online: <http://www.wahlen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen192.c.7205.de> (22.02.2016).
- Lohse, Eckart** (2015a): Bundespolizei registriert mehr als 10.000 Fälle illegaler Einreise. Online: <http://www.faz.net/aktuell/politik/g-7-gipfel/bei-grenzkontrollen-zu-g7-gipfel-illegale-einreisen-registriert-13639649.html#/elections> (01.04.2016).
- Lohse, Eckart** (2015b): Bitte durchlassen! In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.11.2015, S. 2.
- LTO – Legal Tribune Online** (2015): EuGH zur Integrationsprüfung. Mitgliedstaaten dürfen testen. Online: <http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eugh-c-579-13-integrationstest-niederlande-geldbusse/> (13.03.2016).
- Marx, Reinhard** (2015): Zur Reform des Ausweisungsrechts. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 35 (8), S. 245–253.
- Mayer, Matthias M. / Yamamura, Sakura / Schneider, Jan / Müller, Andreas** (2012): Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 47 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- McGuinness, Damien** (2015): Migrant crisis: Germany starts temporary border controls. In: BBC News, 07.09.2016. Online: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34236878> (22.02.2016).
- MenschenKind – Fachstelle für die Versorgung chronisch kranker und pflegebedürftiger Kinder** (2015): Menschenrechtsverletzungen in Berlin. Dokumentation über Flüchtlingskinder mit Behinderung. Online: <http://www.menschenkind-berlin.de/aktuelles/menschenrechtsverletzungen-berlin-dokumentation-ueber-fluechtlingskinder-behinderung> (09.11.2015).

- Müller, Andreas** (2014): Unbegleitete Minderjährige in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 47 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Mylius, Maren** (2016): Die medizinische Versorgung von ‚Menschen ohne Papiere‘ in Deutschland. Studien zur Praxis in Gesundheitsämtern und Krankenhäusern. Aus der Reihe „Menschenrechte in der Medizin“, Band 2, transcript Verlag, Bielefeld.
- NDR – Norddeutscher Rundfunk** (2015): Unterkunft für besonders Schutzbedürftige. Online: <http://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Unterkunft-fuer-besonders-Schutzbeduerftige,fluechtlinge4478.html> (21.03.2016).
- NKR – Nationaler Normenkontrollrat** (2014): Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (NKR-Nr. 2880). Online: http://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/Content/DE/Download/2015-01-28_download_bleiberecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (27.10.2015).
- OECD** (2013): OECD-Bericht zur Arbeitsmigration: Deutschland offen für Akademiker, Zuwanderung für Fachkräfte mit mittlerer Qualifikation schwierig. Pressemitteilung vom 4.02.2013. Online: <http://www.oecd.org/berlin/presse/arbeitsmigration-deutschland.htm> (05.04.2016).
- Parusel, Bernd** (2010): Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 30 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Parusel, Bernd / Schneider, Jan** (2012): Visumpolitik als Migrationskanal: Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Working Paper 40 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Pleitgen, Frederik / Mortensen, Antonia** (2015): Refugees' long, dangerous journey climaxes in Germany. In: CNN, 02.09.2015. Online: <http://edition.cnn.com/2015/09/01/europe/refugees-munich-germany/index.html> (22.02.2016).
- PRO ASYL – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e. V.** (2015e): Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 29.12.2014 (BR Drs.642/14), 03.03.2015. Online: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2015/PRO_ASYL_Stellungnahme_zum_Gesetzentwurf_Neubestimmung_Bleiberecht_und_Aufenthaltsbeendigung_3-3-2015.pdf (27.10.2015).
- PRO ASYL – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e. V.** (2015f): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 29.06.2015, Frankfurt: PRO ASYL. Online: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/o_Rechtspolitik/PRO_ASYL_Stellungnahme_Umverteilung_unbegleitete_Minderjaehrige_29.6.2015.pdf (23.11.2015).
- Pro Asyl** (2016): Aufnahmeprogramme. Online: <https://www.proasyl.de/thema/aufnahmeprogramme/syrien-aufnahmeprogramme/> (05.04.2016).
- Report Mainz** (2015): Verfassungsrechtlerin Frings wirft Bundesregierung Versagen wegen Nichtumsetzung von EU-Aufnahmerichtlinie vor, Presseportal 03.11.2015. Online: <http://www.presseportal.de/pm/75892/3164680> (09.11.2015).
- Sanchez, Miguel** (2015): Politiker streiten über Bleiberecht für „illegale“ Ausländer, in: WAZ, 03.04.2015. Online: <http://www.derwesten.de/politik/politiker-streiten-ueber-bleiberecht-fuer-illegale-auslaender-id10528048.html> (30.03.2016).
- Sayed, Mustapha** (2015): Die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus – papierlos, schutzlos, rechtlos? Dissertation, Universität Bremen, Bremen.

- Schmidt, Hans-Jürgen / Rühl, Stefan** (2016): Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland Januar bis September 2015, Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Guntram** (2015): Gebt ihnen Papiere! In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.03.2015, S. 8.
- Schneider, Jan** (2012a): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 25 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Jan** (2012b): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF
- Scholz, Antonia** (2013): Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Forschungsbericht 19, Nürnberg: BAMF.
- Schwalgin, Susanne** (2014): Flüchtlinge mit Behinderung: Menschen in einer besonders prekären Situation, in: Migration und Bevölkerung, Ausgabe 09/14. Online: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/197794/fluechtlinge-mit-behinderung> (09.11.2015).
- Schwarz, Ulrike** (2015): Rechtliche Neuerungen für UMF 2015–2017. BumF – Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V., Stand: 16.12.2015. Online: http://www.b-umf.de/images/Rechtliche_Neuerungen_UMF_Dezember_2015.pdf (03.02.2016).
- Sökefeld, Martin** (2008): Aleviten in Deutschland. Kommentar zu den Daten der Umfrage „Muslimische Religiosität in Deutschland“, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Religionsmonitor 2008, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 32–37.
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands** (2015): Pantazis: Anonymer Krankenschein ist ein weiterer Baustein einer teilhabeorientierten Migrationspolitik. Online: <http://www.spd-fraktion-niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/369080.php> (19.02.2016)
- SPD / Bündnis 90 / Die Grünen** (2015a): Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 21. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg und Bündnis 90 / Die Grünen, Landesverband Hamburg: „Zusammen schaffen wir das moderne Hamburg“.
- SPD / Bündnis 90 / Die Grünen** (2015b): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015–2019.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein** (2015): Bürgerschaftswahl in Hamburg. Online: <http://wahlen-hamburg.de/wahlen.php?site=left/gebiete&wahltyp=3#index.php?site=right/ergebnis&wahl=973&anzeige=0&gebiet=1&idx=0&typ=1&stimme=2&flip=1&mode=liste&hoch=0&untertyp=23> (22.02.2016).
- StBA – Statistisches Bundesamt** (2014): Bildung und Kultur. Prüfungen an Hochschulen 2013 (=Fachserie 11, Reihe 4.2), Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- StBA – Statistisches Bundesamt** (2015): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Einbürgerung. Einbürgerungen 2014. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.
- STMI Bayern** (2013): Aufnahme von Flüchtlingen aus Syrien angelaufen. Pressemitteilung vom 2.09.2013. Online: <http://www.stmi.bayern.de/med/pressemitteilungen/pressearchiv/2013/332/index.php> (05.04.2016).

- Storr, Christian** (2008): § 24 AufenthG, in: Storr, Christian / Wenger, Frank / Eberle, Simone / Albrecht, Rainer / Harms, Karsten / Kreuzer, Christine (Hrsg.): Kommentar zum Zuwanderungsrecht. Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, S. 176–183.
- TERRE DES FEMMES – Menschenrechte für die Frau e.V.** (2015a): Besonders Schutzbedürftig: Frauen auf der Flucht. Online: <http://www.frauenrechte.de/online/index.php/themen-und-aktionen/aktuelles-zu-frauenrechten-allgemein/1905-besonders-schutzbeduerftig-frauen-auf-der-flucht> (24.11.2015).
- TERRE DES FEMMES** (2015b): 2. Lesung des Gesetzentwurfes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung: Deutschland bleibt hinter internationalen Forderungen zurück – minderjährige Betroffene von Menschenhandel müssen besser geschützt werden. Online: <http://www.frauenrechte.de/online/index.php/presse/aktuelle-pressemitteilungen/1837-2-lesung-des-gesetzentwurfes-zur-neubestimmung-des-bleiberechts-und-der-aufenthaltsbeendigung-02-07-2015-deutschland-bleibt-hinter-internationalen-forderungen-zurueck-minderjaehrige-betroffene-von-menschenhandel-muessen-besser-geschuetzt-werden-01-07-2015> (01.12.2015).
- Unsichtbar – Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung** (2015a): o. a. Online: <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/> (11.11.2015).
- Unsichtbar – Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung** (2015b): Konstituierende Sitzung der Bundesländer-Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung im Bundesarbeitsministerium. Online: <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/aktuelles/konstituierende-sitzung-der-bund-laender-arbeitsgruppe-gegen-menschenhandel-zur> (11.11.2015).
- Vogel, Dita** (2015): Update report Germany: Estimate number of irregular foreign residents in Germany (2014), Database on Irregular Migration, update report. Online: <http://irregular-migration.net/> (05.04.2016).
- Vogel, Dita / Aßner, Manuel** (2011): Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland. Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: BAMF.
- Vogel, Dita / Kovacheva, Vesela** (2008): Classification report: Quality assessment of estimates on stocks of irregular migration. Database on Irregular Migration. Working paper No. 1, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics (HWWI).
- Vollmer, Michael** (2015): Mobilitätsbestimmungen für Investoren, Selbständige und sonstige Wirtschaftsvertreter in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 61 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Weinmann, Martin / Becher, Inna / Babka von Gostomski, Christian** (2012): Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011. Forschungsbericht 15, Nürnberg: BAMF.
- Winterer, Paul** (2015): Flüchtlinge in Rosenheim: Vom Aufgriff zur „Bearbeitungsstraße“. Online: http://www.pnp.de/nachrichten/bayern/1767962_Fluechtlinge-in-Rosenheim-Vom-Aufgriff-zur-Bearbeitungsstrasse.html (02.02.2016).
- Worbs, Susanne** (2014): Bürger auf Zeit. Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung. Beiträge zu Migration und Integration Band 7, Nürnberg: BAMF.
- Worbs, Susanne / Bund, Eva / Kohls, Martin / Babka von Gostomski, Christian** (2013): (Spät-) Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse. Forschungsbericht 20, Nürnberg: BAMF.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einbürgerungen in 1.000 Personen (2000–2014)	33
Abbildung 2: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial in Prozent (2000–2014)	34
Abbildung 3: Förderungsbewilligungen REAG/GARP 2015	43
Abbildung 4: Aktive Standorte des BAMF zum Stand 31.12.2015	53
Abbildung 5: Unbegleitete Minderjährige, Erstantragsteller in Personen	57
Abbildung 6: Unbegleitete Minderjährige, Gesamtschutzquote in Prozent	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die 20 wichtigsten Herkunftsstaaten der geprüften Berufsqualifikationen (2014)	22
Tabelle 2: Unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland (Untergetauchte und Personen ohne bisherigen Behördenkontakt; Schätzungen für 2010–2014)	37
Tabelle 3: Vollzogene Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen (2011–2015)	44
Tabelle 4: Asylerstanträge in den Jahren 2014 und 2015, Hauptherkunftsländer	48

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAH	Ausbildungs- und Ausstattungshilfe
ABH	Ausländerbehörde
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfD	Alternative für Deutschland
AFET	Bundesverband für Erziehungshilfe
AGDW	Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt
AG Rück	Arbeitsgruppe Rückführung (Unterarbeitsgruppe der IMK)
AmF	Aktionsbündnis muslimischer Frauen e.V.
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
AO	Anordnung
ASMK	Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz (ehemals Asylverfahrensgesetz – AsylVfG)
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylZBV	Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung
AST	Asylum Support Teams (Asyl-Unterstützungsteam)
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BÄK	Bundesärztekammer
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGH	Bundesgerichtshof
BGMA	Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
BiW	Bürger in Wut
BJA	Bundeskriminalamt
BLK-IRM	Bund-Länder-Koordinierungsstelle zum Integrierten Rückkehrmanagement
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung

BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPOL	Bundespolizei
BPolG	Bundespolizeigesetz
BüMA	Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender
BumF	Bundesfachverband unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz)
CDU	Christlich Demokratische Union
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
COI	Country of Origin (Herkunftsland)
CSU	Christlich-Soziale Union
DAV	Datenabgleichverfahren
DFB	Deutscher Fußballbund
DIK	Deutsche Islam Konferenz
DIMAK	Deutscher Informationspunkt Migration, Ausbildung, Karriere
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
EASO	European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)
EFD	Europäischer Freiwilligendienst
EG	Europäische Gemeinschaft
EinbTestV	Einbürgerungstestverordnung
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURODAC	European Dactyloscopy (Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken)
Europol	Europäisches Polizeiamt
EU-TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange instrument (Informationsaustausch und technische Unterstützung)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GAMM	Gesamtansatz für Migration und Mobilität / Gesamtansatz zur Migrationsfrage
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem

GER	Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GIDA	Gegen die Islamisierung des Abendlandes
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
IDSUB	Institut „Integration durch Sport und Bildung“
IGfH	Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder
IntV	Integrationskursverordnung
IOM	Internationale Organisation für Migration
IQ	Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“
JMD	Jugendmigrationsdienste
KOK	Bundesweiter Koordinationskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess
KOM	Europäische Kommission
LSB NRW	Landessportbund Nordrhein-Westfalen
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschland
PartIntG	Partizipations- und Integrationsgesetz von Baden-Württemberg
Pegida	Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme
RL	Richtlinie
SchulG NW	Schulgesetz Nordrhein-Westfalen
SIS	Schengener Informationssystem
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StBA	Statistisches Bundesamt
StGB	Strafgesetzbuch
UM	Unbegleitete Minderjährige
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
VIS	Visa-Informationssystem
VO	Verordnung
VRL	Verfahrensrichtlinie
WHO	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)
ZuwG	Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Birgit Gößmann (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat GF 1
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.bund.de

Redaktion:

Janne Grote
Dr. Andreas Müller
Dr. Michael Vollmer

Redaktionelle Mitarbeit:

Rafael Bohlen, Christopher Camps, Mario Dentice, Rähel Meisel, Elisabeth Primavera,
Isabelle Suchowitz und Jonas Weber

Stand:

Februar 2016

Layout:

KonzeptQuartier GmbH

Bildnachweis:

iStock | Santiago Rodriguez

Zitat:

EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016):
Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der
deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg:
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und
Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und
unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch
auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des
Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

